

Afdeling bestuursrechtspraak van de
Raad van State

Postbus 20019

2500 EA 's-Gravenhage

Gronden gewijzigd Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht 2022

13 oktober 2022

Zaaknummer 202006510/1/R

Geacht college,

Bij brief van de Afdeling bestuursrechtspraak van 27 september 2022 werden appellanten in de hierboven kort aangeduide procedure in de gelegenheid gesteld om gronden van beroep aan te voeren tegen het bij die brief meegezonden gewijzigde tracébesluit van juli 2022. Appellanten handhaven de in hun oorspronkelijk beroep naar voren gebrachte gronden die zich eveneens richten tegen het gewijzigde tracébesluit. Hieronder vullen zij die gronden voor zover nodig aan.

Inleiding

1. Namens appellanten worden hieronder gronden geformuleerd tegen het gewijzigde tracébesluit 2022, waarbij ondanks niet uit te sluiten significante effecten op beschermde natuurwaarden door stikstofdepositie toestemming is verleend voor de wegverbreding A27/A12 Ring Utrecht op grond van een hernieuwde passende beoordeling en een hernieuwd compensatieplan. De eerdere passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het oorspronkelijke tracébesluit is vervangen door een nadere passende beoordeling waarbij onder meer de stikstofeffecten van het tracébesluit tot op een grotere afstand zijn berekend en beoordeeld (25 km in plaats van 5 km van de weg). Uit de nieuwe passende beoordeling is gebleken dat toenames van stikstofdepositie in meer Natura 2000-gebieden plaatsvinden dan werd verondersteld in het eerder vastgestelde tracébesluit en dat significant negatieve effecten op verschillende habitattypen in deze Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten.
2. Appellanten handhaven alle gronden die zij in hun beroep tegen het oorspronkelijke tracébesluit 2020 aanvoerden; waar nodig geldt het navolgende als aanvulling of toelichting daarop.

Verzoek om aanhouding

3. Bij brief van 30 maart 2022 berichtte de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister of verweerder) de Afdeling bestuursrechtspraak wat naar het oordeel van de

minister de betekenis zou zijn van een nieuwe in het coalitieakkoord neergelegde afspraak over het traject “A27/Amelisweerd” voor de planning en verdere besluitvorming rondom het bestreden besluit, het Tracébesluit ‘Ring Utrecht’ (hierna: ‘het TB’). Volgens die afspraak wordt gezien of in overleg met de regio een door de regio voorgestelde alternatieve invulling van de A27/Amelisweerd binnen de bestaande bak de bereikbaarheidsproblematiek op gelijkwaardige wijze oplost¹. In juli 2022 werd het rapport ‘Verkenning Alternatief Ring Utrecht, Plan van Aanpak’, opgesteld in opdracht van de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht, gepubliceerd². Het gaat om de ontwikkeling van een alternatief binnen de ‘bestaande bak’. De planning is om de ontwikkeling van het ‘eerste beeld van het alternatief’ in het vierde kwartaal van 2022 af te ronden. Afronding van de tweede en laatste fase van de verkenning wordt voorzien ‘medio 2023’³. Omdat dit in uitvoering zijnde onderzoek van groot belang is voor de vraag of het tracébesluit en het gewijzigde tracébesluit aan artikel 2.8 en in het bijzonder aan artikel 2.8, vierde lid, onder a, van de Wet natuurbescherming (Wnb) voldoen, verzoeken appellanten de Afdeling bestuursrechtspraak om de behandeling van het beroep aan te houden, totdat het alternatievenonderzoek van provincie en gemeente zal zijn afgerond. Bij dit alternatievenonderzoek zal in het navolgende nog uitgebreid worden stilgestaan.

4. De verwachting op grond van de recente beantwoording door de minister van Kamervragen is dat de minister zich niet tegen aanhouding zal verzetten. De minister heeft niet het standpunt ingenomen tegen aanhouding te zijn, maar slechts meegedeeld dat naar zijn mening de ‘procedure niet op pauze gezet kan worden’⁴. Appellanten zijn van oordeel dat een aanhouding mogelijk is en verzoeken de Afdeling daar uitdrukkelijk om in het licht van bovenstaande.

Verzoek inschakeling StAB

5. In het onderstaande zullen appellanten betogen dat het gewijzigde tracébesluit fundamentele gebreken vertoont, zowel waar het de juridische als de feitelijke onderbouwing betreft. Vanwege de complexiteit van een groot aantal feitelijke discussiepunten ten aanzien van de berekening, beoordeling en gevolgen van stikstofdepositie van het gewijzigde tracébesluit verzoeken appellanten de Afdeling bestuursrechtspraak om de - in afwachting van het gewijzigde tracébesluit uitgestelde – advisering van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak ten aanzien van dit onderdeel van de besluitvorming alsnog te laten plaatsvinden, zoals oorspronkelijk ook de bedoeling was.

¹ Kamerstukken II, 2021-2022, 35788, nr. 77, Bijlage “Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst”, p. 14: “We zien in overleg met de regio of een door de regio voorgestelde alternatieve invulling van de A27/Amelisweerd binnen de bestaande bak de bereikbaarheidsproblematiek op gelijkwaardige wijze oplost. Ontsluiting via (hoogwaardig) OV en auto van nieuwe woongebieden in de regio (m.n. Rijnenburg) is daar onderdeel van. Als dit het geval is, wordt het voorstel van de regio overgenomen. Zo niet, dan wordt het lopende besluitvormingsproces voortgezet.”

² <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/e87d1186-f58e-4bba-9cd9-fa10e71e463a>

³ Zie rapport ‘Verkenning Alternatief Ring Utrecht, Plan van Aanpak’, 2022, p. 15

⁴ Beantwoording Kamervragen 3 oktober 2022, antwoord op vraag 2, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/03/beantwoording-kamervragen-over-opkoop-boerderijen-voor-verbreding-a27-bij-utrecht>

Crisis- en herstelwet in strijd met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus

6. Ten aanzien van het gewijzigde tracébesluit is toepassing gegeven aan de Crisis- en herstelwet, waardoor inzake beroep tegen dit besluit verkorte termijnen gelden. Ten aanzien van activiteiten met aanzienlijke milieueffecten, vermeld op Bijlage I bij het Verdrag van Aarhus, en ten aanzien van activiteiten die niet in de Bijlage zijn opgenomen, maar die voor significante effecten op het milieu kunnen zorgen, geldt op grond van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus dat inspraak voor het publiek in een vroeg stadium van de besluitvorming dient te worden georganiseerd. Ten aanzien van definitieve besluitvorming over dezelfde activiteiten geldt op grond van artikel 9, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus een recht op toegang tot de rechter. Het in 1998 gesloten Verdrag van Aarhus is in Nederland in werking getreden op 14 februari 2005⁵. Het verdrag heeft als belangrijkste doelen het verruimen van het recht op inspraak, toegang tot de rechter en tot informatie inzake milieubesluitvorming.

7. Na de inwerkingtreding van het verdrag zijn in Nederland de bepalingen van de Crisis- en herstelwet van kracht geworden, die ertoe leiden dat het recht op toegang tot de rechter feitelijk is beperkt, juist inzake milieubesluitvorming, die onder het bereik van het verdrag valt. Voor milieubesluitvorming gelden beperkingen ten aanzien van de mogelijkheden om beroep in te stellen en een beperking aan de termijn om in beroep te komen. Op grond van artikel 1.6, tweede lid, van de Crisis- en herstelwet geldt artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht niet ten aanzien van aanvulling van de gronden van beroep. Dat juist inzake besluitvorming met mogelijk aanzienlijke milieueffecten deze beperkingen gelden ten aanzien van de toegang tot de rechter, in afwijking van overige besluitvorming, is in strijd met de ruime toegang tot de rechter die Nederland op grond van het Verdrag van Aarhus ten aanzien van deze milieubesluitvorming dient te garanderen. De inperking dateert bovendien van na het Verdrag van Aarhus. Appellanten wijzen hierop, nu ook inzake het gewijzigde tracébesluit toepassing is gegeven aan de Crisis- en herstelwet en de beperkingen die daaruit voortvloeien voor de mogelijkheid om tegen dat gewijzigde besluit beroep in te stellen bij de rechter. Appellanten achten zich dan ook vrij om ook in een later stadium - overigens met inachtneming van de goede procesorde - nog gronden van beroep aan te voeren. De inperking op grond van de Crisis- en herstelwet van de mogelijkheid om aanvullende gronden in te dienen, dient buiten toepassing te blijven wegens strijd met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, dat voor milieuorganisaties een ruimte toegang tot de rechter garandeert juist ten aanzien van besluitvorming over plannen en projecten als de in de procedure aan de orde zijnde wegverbreding.

Ten onrechte geen inspraak op de passende beoordeling

8. In het Varkens in nood-arrest van 14 januari 2021⁶ oordeelde het Hof van justitie dat projecten als de onderhavige, waarbij toestemming gegeven wordt voor een plan of project met aanzienlijke milieugevolgen en mogelijk significante gevolgen voor beschermde natuur, vallen onder het bereik van de artikelen 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus en dat het recht op inspraak een op zichzelf staand recht is dat een ander doel dient dan het recht op toegang

⁵ Stb. 2005, nr. 66

⁶ HvJ EU 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood e.a., ECLI:EU:C:2021:7

tot de rechter⁷. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde naar aanleiding van dit arrest van het Hof van justitie dat het recht op toegang tot de rechter bestaat naast het recht op inspraak en dat dit geldt ten aanzien van alle zogenaamde "Aarhus-besluiten":

"4.5 (...) Welke besluiten "Aarhus-besluiten" zijn en dus in een concreet geval onder de werkingssfeer van artikel 6 van het verdrag vallen, is niet in algemene zin aan te geven. Het gaat om besluiten over het al dan niet toestaan van activiteiten vermeld in bijlage I bij het verdrag (artikel 6, eerste lid, onder a) en om besluiten over niet in bijlage I vermelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben (artikel 6, eerste lid, onder b)." (AbRS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786).

9. Het oorspronkelijke tracébesluit voor verbreding van de A27 is zonder twijfel een besluit dat onder het bereik van artikel 6 van het Aarhus Verdrag valt; het gaat immers om een project als genoemd in Bijlage 1 bij het verdrag. Uit de rechtspraak van de Afdeling is verder duidelijk dat ook voor niet in Bijlage 1 vermelde projecten een recht op inspraak voor het publiek geldt op grond van voornoemd artikel 6 van het verdrag. Het gaat dan om besluiten over activiteiten die een aanzienlijk effect kunnen hebben op het milieu, zoals overwogen door de Afdeling in het hiervoor aangehaalde citaat. Daaronder vallen ook projecten en plannen die niet in de Bijlage bij het verdrag staan, maar mogelijk niet uit te sluiten significante effecten hebben en daardoor onder de Wet natuurbescherming vallen.
10. De wegverbreding is een project dat valt onder de artikelen 6 en 9 van het Verdrag van Aarhus, het is daarmee een project ten aanzien waarvan inspraak van het publiek in de ontwerpfase dient plaats te vinden en beroep dient open te staan bij de rechter. Echter, de inspraak in het kader van de mogelijk aanzienlijke milieueffecten die plaats heeft gevonden in 2016 ging niet over de mogelijke significante effecten van het project en de passende beoordeling die daarvoor is opgesteld. Een passende beoordeling maakte in het geheel geen onderdeel uit van de ontwerpbesluitvorming die ter inzage is gelegd. Ook een ADC-toets waarvoor de passende beoordeling de basis vormt, is nooit in de ontwerpfase ter inzage gelegd. Ook wat betreft dit aspect echter, te weten: de beoordeling van mogelijk aanzienlijke milieueffecten op beschermde natuurwaarden, valt de vergunde activiteit onder het bereik van artikel 6 van het verdrag, waardoor een verplichting bestaat tot het organiseren van inspraak ten aanzien van onder andere de passende beoordeling. Dat de inmiddels opgestelde passende beoordeling en de daarop gebaseerde ADC-toets niet voor inspraak ter inzage zijn gelegd, is in strijd met artikel 6 van het Verdrag van Aarhus. Dat er een verplichting tot inspraak op de passende beoordeling en de ADC-toets was en is, volgt overigens ook uit artikel 6, derde lid, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, de Habitatrichtlijn, waarin is voorgeschreven dat, gelet 'op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4,' de bevoegde nationale instanties slechts toestemming geven 'voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden'. Naar het oordeel van appellanten geldt een verplichting tot inspraak dus niet alleen op grond van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus ten aanzien van de wegverbreding voor zover het betreft de mogelijk aanzienlijke milieueffecten daarvan voor beschermde natuur, waarover nog geen inspraak heeft plaatsgevonden omdat bij de ter inzage legging in de ontwerpfase

⁷ Varkens in nood-arrest, zie voorgaande voetnoot, par 54 – 58

ten onrechte in het geheel geen passende beoordeling was opgesteld, maar ook op grond van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dat juist in gevallen als de onderhavige, waarin significante effecten niet met zekerheid kunnen worden uitgesloten, voorschrijft dat inspraak moet worden georganiseerd.

11. Appellanten verwijzen voor een verdere toelichting op dit punt naar de eerder ingediende beroepsgronden tegen het oorspronkelijke tracébesluit. Zij zijn van oordeel dat de onderhavige beroepsgrond tot gegrondverklaring dient te leiden en tot vernietiging van het bestreden besluit en tot ter inzage legging voor inspraak van een ontwerpbesluit voor het gewijzigd tracébesluit met alle daarop betrekking hebbende stukken, waaronder de passende beoordeling. Een dergelijke ter inzage legging in een vroeg stadium van de besluitvorming is overigens ook vereist op grond van de Richtsnoeren van de Europese Commissie voor het Beheer van Natura 2000-gebieden⁸. Voor zover de Afdeling bestuursrechtspraak mocht twijfelen over de uitleg die in dit kader dient te worden gegeven aan de artikelen 6 van het verdrag en 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn verzoeken appellanten om daarover prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Opnieuw geen dwingende reden van groot openbaar belang aangetoond, ook in relatie tot de nieuwe passende beoordeling

12. De wegverbreding heeft significant negatieve effecten waarvoor in het gewijzigde tracébesluit compensatie is voorzien. Er is echter geen bewijs geleverd dat het project een dwingende reden van groot openbaar belang dient en daarmee voldoet aan de eisen van artikel 2.8 van de Wnb. In het bestreden besluit wordt verwezen naar de eerder uitgevoerde beoordeling. Blijkbaar is wel opnieuw bekeken of ook ten tijde van het gewijzigd tracébesluit de wegverbreding ‘nog altijd gerechtvaardigd’ is:

“2.6.2 Dwingende redenen van groot openbaar belang

In paragraaf 9.4.2 van de toelichting op het Tracébesluit 2020, is onderbouwd dat het project noodzakelijk is vanwege dwingende redenen van groot openbaar belang.

(...)

De conclusie is dan ook nog altijd gerechtvaardigd dat hier sprake is van een groot

⁸ Europese Commissie, Directoraat-generaal Milieu, *Beheer van Natura 2000-gebieden : de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)*, Publications Office, 2019, p. 52:

“4.7.2. Wanneer is het passend om inspraakmogelijkheden te bieden?

De habitatrichtlijn bevat geen uitdrukkelijke verplichting tot het geven van inspraakmogelijkheden bij het goedkeuren van plannen of projecten die een passende beoordeling vereisen. Volgens de formulering van artikel 6, lid 3, hoeft dit alleen te gebeuren „in voorkomend geval”. Inspraakmogelijkheden zijn echter een essentieel kenmerk van de MEB- en SMB-richtlijn. Wanneer de beoordeling die is vereist op grond van artikel 6, lid 3, wordt gecoördineerd met de beoordeling op grond van deze richtlijnen, zijn inspraakmogelijkheden dan ook nodig in overeenstemming met de vereisten van deze richtlijnen.

Niettemin heeft het Hof, met betrekking tot plannen of projecten die niet onder de werkingssfeer van de MEB- of SMB- richtlijn vallen en uitsluitend worden beoordeeld op grond van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, in een recent arrest en op basis van de vereisten van het Verdrag van Aarhus (60) verduidelijkt dat het betrokken publiek, met inbegrip van erkende ngo’s op het gebied van milieubescherming, het recht heeft aan de vergunningsprocedure deel te nemen (C-243/15, punt 49). Dit recht houdt met name in „gedurende de milieubesluitvorming doeltreffend” deel te nemen, door „schriftelijk of, indien van toepassing, tijdens een hoorzitting of onderzoek met de verzoeker, alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die het relevant acht voor de voorgestelde activiteit” <https://data.europa.eu/doi/10.2779/771249>

en toekomstgericht economisch belang, hetgeen kwalificeert als een dwingende reden van groot openbaar belang, zoals bedoeld in artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming. Het grote economische belang van het project A27/A12 Ring Utrecht weegt op lange termijn zwaarder dan de zeer beperkte potentiële aantasting van het Natura 2000-gebied Veluwe, waarvoor compenserende maatregelen voorhanden zijn. Die compensatie wordt hierna toegelicht.” (gewijzigd tracébesluit, p. 49).

13. De toets waarnaar verwezen wordt, opgenomen in paragraaf 9.4.2 van de toelichting van het oorspronkelijke tracébesluit, voldoet niet aan de strenge eisen die gelden op grond van artikel 2.8 van de Wnb. Appellanten hebben dit uitgebreid uiteengezet in hun beroep tegen het eerdere tracébesluit. Zij verwijzen daarnaar. Omdat het gewijzigde tracébesluit pas op 23 augustus 2022 ter inzage is gelegd, had de minister echter dienen te beoordelen dat ook op die datum de tot dan best beschikbare wetenschappelijke kennis nog steeds tot dezelfde conclusie kan leiden, temeer nu het effectgebied en de omvang van de effecten, zowel voor als na mitigatie (aanzienlijk) groter zijn dan in het tracébesluit van 2020. De minister onderkent in het bestreden besluit dat die toets opnieuw moet worden gedaan, door te stellen ‘de conclusie is dan ook nog altijd gerechtvaardigd dat hier sprake is van een groot en toekomstgericht economisch belang, hetgeen kwalificeert als een dwingende reden van groot openbaar belang, zoals bedoeld in artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming’. Dat er ook na het oorspronkelijke tracébesluit informatie bekend is geworden uit studies en andere publicaties die licht werpen op de vraag of een wegverbreding wel een dwingende reden oplevert en een groot openbaar belang dient, is bij die hertoetsing door de minister echter ten onrechte buiten beschouwing gelaten. Het gaat om ontwikkelingen en studies die laten zien dat de wegverbreding in het geheel niet nodig is, laat staan noodzakelijk is en al helemaal geen groot openbaar belang dient dat zo dwingend is dat daarvoor beschermde natuur zou mogen worden aangetast. De minister verwijst naar nieuwe informatie en ziet daarin – ten onrechte – geen aanleiding voor de conclusie dat er geen sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang. De minister verwijst in het gewijzigde tracébesluit slechts op één punt naar nieuw opgekomen informatie die ten tijde van het oorspronkelijke tracébesluit nog niet beschikbaar was:

“Het KIM meldt in het Mobiliteitsbeeld 2021 een verwacht structureel dempend effect op de mobiliteitsontwikkeling van –2% op het autoverkeer. In de autonome situatie verdubbelt tot verdrievoudigt echter de vertraging op het projecttracé van de Ring Utrecht (ontwikkeling referentie 2014–2040). Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zet in op een verdere werkgeversaanpak en thuiswerken maar dit zal niet betekenen dat geen nieuwe investeringen in infrastructuur meer nodig zijn.

Met het project A27/A12 Ring Utrecht worden deze bereikbaarheidsproblemen opgelost.” (gewijzigd tracébesluit, p. 49).

14. Het gaat om het Mobiliteitsbeeld 2021 van Kennisinstituut Mobiliteit (KIM) van 18 november 2021⁹. Hoewel de passende beoordeling is geactualiseerd op basis van de meest recente inzichten voor verkeersprognoses (NRM2021), zijn deze hernieuwde verkeersgegevens niet gebruikt om de nut en noodzaak en daarmee de dwingende reden van groot openbaar belang en ontsteltenis van reële alternatieven opnieuw te beoordelen.

⁹ <https://www.kimnet.nl/publicaties/publicaties/2021/11/18/mobiliteitsbeeld-2021>

15. Dat de toets aan het vereiste van dwingende redenen van groot openbaar belang dient te worden uitgevoerd op basis van en dus na de passende beoordeling volgt uit de systematiek van de Habitatrichtlijn en artikel 2.8 van de Wnb en het Hof van justitie heeft die volgorde bevestigd, het is inmiddels vaste jurisprudentie dat de ADC-toets pas volgt op een definitieve passende beoordeling:

“150. Derhalve is het voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn noodzakelijk dat bekend is welke gevolgen een plan of project heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen die voor het gebied in kwestie zijn vastgelegd, aangezien anders geen enkele van de voorwaarden voor de toepassing van deze uitzonderingsregel kan worden getoetst. Het onderzoek naar eventuele dwingende redenen van groot openbaar belang en het onderzoek naar het bestaan van minder schadelijke alternatieven vereisen immers een afweging tegen de aantasting van het betreffende gebied door het onderzochte plan of project. Bovendien moet de aantasting van dat gebied nauwkeurig worden geïdentificeerd om de aard van eventuele compenserende maatregelen te bepalen [arresten van 20 september 2007, Commissie/Italië, C-304/05, EU:C:2007:532, punt 83, en 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 191 en aldaar aangehaalde rechtspraak].” (HvJ EU 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie, ECLI:EU:C:2019:622).

16. Volgens de minister zijn de volgende nationale belangen in het geding, ontleend aan de Nationale Omgevingsvisie, de NOVI:
- a. Nationaal belang 6: Waarborgen en realiseren van een veilig, robuust en duurzaam mobiliteitssysteem.
 - b. Nationaal belang 7: In stand houden en ontwikkelen van de hoofdinfrastructuur voor mobiliteit.
 - c. Nationaal belang 16: Waarborgen en versterken van een aantrekkelijk ruimtelijk economisch vestigingsklimaat.
17. Appellanten voerden in beroep al uitgebreid aan dat door beprijzing van vervoer en het blijvend effect van de coronapandemie op thuiswerken ertoe leiden dat de verkeersknelpunten waar de wegverbreding een oplossing voor zou moeten zijn, veel minder omvangrijk zijn geworden en zullen worden. Dit is ten onrechte niet bij de beoordeling in het gewijzigd tracébesluit betrokken, waar het de onderbouwing van de gestelde dwingende reden van groot openbaar belang van de wegbreiding betreft. Een deel van deze effecten is dan wel weer betrokken in de passende beoordeling en de geluidsberekeningen.
18. De toets in het oorspronkelijke tracébesluit was gebaseerd op verkeerscijfers die hun basis vinden in hoge economische groei (WLO-hoog scenario). Dit is in tegenspraak met de conclusies van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Centraal Planbureau (CPB) die het WLO-laag groeiscenario, volgens de meest recente inzichten, waarschijnlijker achten¹⁰.
19. De meest recente rapporten in publicaties laten modelmatig berekende verkeersaantallen zien die beduidend lager zijn dan de cijfers waar het oorspronkelijke tracébesluit op is gebaseerd. Appellanten verwezen in het beroepschrift al naar de Rapportage

¹⁰ Zie beroepschrift punten 16 t/m 30

Rijkswegennet¹¹ van Rijkswaterstaat in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) van 26 oktober 2020. Verder zijn de volgende studies en modellen, die gepubliceerd werden sinds het oorspronkelijke tracébesluit genomen werd, van belang. De minister heeft de verkeersprognoses in het voorjaar 2021 fors bijgesteld, zoals in het navolgende bij de bespreking van de alternatieventoets nader uiteen zal worden gezet. Daarnaast zijn er aanzienlijke, voor het wijzigingsbesluit relevante, beleidsontwikkelingen die niet of nauwelijks zijn verwerkt in de gebruikte verkeersprognoses en ook niet in de nieuwste prognoses, waaronder de afspraken uit het Klimaatakkoord, onder meer de afspraak om in 2030 acht miljard minder zakelijke autokilometers te realiseren, waarvoor € 265 miljoen beschikbaar is en waarvoor het kabinet dit najaar met een integraal plan komt¹², de Europese 'Green Deal' ('fit for 55'), waarvoor inmiddels verschillende stappen zijn gezet voor implementatie van maatregelen¹³ en (versnelde) ontwikkelingen rondom thuiswerken naar aanleiding van de Covid pandemie. Verder zijn in het Coalitieakkoord afspraken gemaakt over de invoering van 'betalen naar gebruik' (kilometerheffing) in 2030 en zijn hieromtrent inmiddels de eerste stappen gezet richting definitieve besluitvorming¹⁴. Voor de vrachtwagenheffing, waarnaar in het beroepsschrift voor het tracébesluit 2020 al naar verwezen werd, is het wetsvoorstel inmiddels aangenomen¹⁵ en wordt de implementatie momenteel voorbereid¹⁶. Ook het Mobiliteitsplan Utrecht 2040 dat op 15 juli 2021 is vastgesteld door de gemeenteraad van Utrecht had betrokken moeten worden in de vraag of er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en of er sprake is van ontsteltenis van reële alternatieven. Voor een bespreking van de voornoemde onderwerpen verwijzen appellanten eveneens naar de navolgende uiteenzetting inzake de alternatieventoets.

20. Nieuwe cijfers en inzichten over de ontwikkelingen inzake verkeersintensiteiten zijn eveneens ten onrechte niet bij de beoordeling betrokken. De ADC-toets is daardoor niet gebaseerd op de best beschikbare kennis, zoals op grond van de Habitatrictlijn¹⁷ vereist is. De milieueffectrapportage (MER) dateert uit maart 2016. Daarin staan verwachte verkeersintensiteiten in 2030, bij doorgang van het project¹⁸, op zestien "thermometerpunten". In het onderhavige gewijzigde tracébesluit worden ook verkeerscijfers gegeven, ten behoeve van de passende beoordeling. De intensiteiten op de thermometerpunten blijken echter zelfs in 2035 nog 10% tot 20% lager te liggen dan de cijfers omtrent verkeersintensiteiten in 2030 die in de MER zijn gebruikt. Bij een dusdanig lagere verkeersintensiteit als die inmiddels voor 2035 wordt berekend, is de kans op filevorming door drukte minimaal. De MER is dus achterhaald door de feiten en had moeten

¹¹ [Rapportage Rijkswegennet 2e periode 2020 1 mei 31 augustus | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

¹² <https://www.klimaatakkoord.nl/actueel/nieuws/2022/06/02/hoofdlijnen-klimaatbeleid-voor-mobiliteit>

¹³ https://transport.ec.europa.eu/news/efficient-and-green-mobility-2021-12-14_nl

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingen-op-auto-en-motor/plannen-kabinet-met-betalen-naar-gebruik>

¹⁵ https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35910_wet_vrachtwagenheffing

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/goederenvervoer/vrachtwagenheffing>

¹⁷ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna

¹⁸ Tabel 6.10 in

<https://platformparticipatie.nl/ringutrecht/ontwerptractbesluit+12/relevante+documenten+65/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1854770>

worden overgedaan. De nieuwe gegevens inzake een veel lagere verkeersintensiteit in 2030 en 2035 hadden ook in de toetst aan dwingende redenen van groot openbaar belang moeten worden meegenomen. Dit is in niet gebeurd, waardoor de ADC-toets niet aan de daarvoor geldende eisen voldoet.

21. De voornoemde studies en ontwikkelingen, die ook de door de Mobiliteitsstudie 2021 genoemde verwachte verkeersdaling ondersteunen leiden tot de conclusie dat noodzaak, laat staan een dwingende reden van groot openbaar belang voor de wegverbreding ontbreken. Daarnaast is in de discussie over met de wegverbreding gemoeide grote openbare belangen het volgende van belang.
22. Gelet op de klimaatverandering is er juist een dwingende reden van groot openbaar belang om de CO₂-uitstoot terug te dringen. De voorziene wegverbreding leidt tot netto meer verkeer (verkeersaantrekkende werking) en draagt daarmee bij aan meer CO₂-uitstoot en daarmee aan de klimaatverandering. De wegverbreding staat daardoor haaks op de dwingende reden van groot openbaar belang om de klimaatverandering tegen te gaan. Dat belang is zo dwingend, dat een eventueel ander belang waarvoor de wegverbreding dient, daar naar het oordeel van appellanten niet tegenop weegt. Nederland voldoet bij lange na niet aan de opgave om te streven naar het beperken van de temperatuurstijging tot 1,5°C, zo blijkt uit een recent rapport van augustus 2022 van NewClimate Institute (NCI), *'What is a fair emissions budget for the Netherlands?'*¹⁹. In de samenvatting van het rapport wordt de conclusie weergegeven dat Nederland om zich aan de internationale afspraken te houden vrijwel geen ruimte heeft voor het toestaan van nieuwe CO₂-uitstoot, zoals de uitstoot die het gevolg is van de voorziene wegverbreding:

“Als we het resterende koolstofbudget verdelen per hoofd van de bevolking, dan zou de CO₂-uitstoot in Nederland rond 2030 0 moet bereiken om binnen het Nederlandse budget te blijven van 1,5°C (met een kans van 67%). De totale uitstoot van broeikasgassen zou in 2030 met 94% moeten zijn gedaald ten opzichte van 1990. De klimaatdoelen van de regering overschrijden daarmee het koolstofbudget met 1070 MtCO_{2e}, ofwel ongeveer zes keer de huidige jaarlijkse uitstoot van Nederland.” (NCI, 29 augustus 2022, *'What is a fair emissions budget for the Netherlands'*, Samenvatting, p. 1 en 2).
23. De uitgevoerde toets die ten grondslag ligt aan het gewijzigde tracébesluit gaat op het aspect klimaatverandering zelfs en ten onrechte in het geheel niet in. In de motivering van het besluit ontbreekt niet alleen een deugdelijke onderbouwing van het veronderstelde groot openbaar belang dat gediend zou zijn met de wegverbreding en de dwingendheid daarvan; ook een deugdelijke belangenafweging ontbreekt en dat is in strijd met de artikelen 2.8 van de Wet natuurbescherming (Wnb) en 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), bepalingen die een zorgvuldige voorbereiding en een draagkrachtige motivering van besluiten voorschrijven.
24. De dwingende reden dient bovendien te worden aangetoond in het licht van de significante effecten van de wegverbreding die uit de passende beoordeling blijken. De gevolgen van de wegverbreding zijn aanzienlijk en maken een omvangrijke compensatieopgave noodzakelijk. De dwingendheid van wegverbreding en het grote openbare belang dat daarmee zou zijn gemoeid, blijken echter niet uit de uitgevoerde ADC-toets. In het gewijzigd tracébesluit

¹⁹ <https://newclimate.org/resources/publications/what-is-a-fair-emissions-budget-for-the-netherlands>

wordt simpelweg verwezen naar een eerder op basis van een andere versie van de passende beoordeling uitgevoerde toets.

Ontstentenis van alternatieven: onvolledig onderzoek

Inleiding

25. Ook voor de onderbouwing van de toets ‘bij ontstentenis van alternatieven’ voor het project wordt in het gewijzigde tracébesluit verwezen naar de eerdere beoordeling op dit punt, die is opgenomen in paragraaf 9.4.1 van de toelichting op het tracébesluit 2020 (zie gewijzigd tracébesluit, p. 49). Appellanten zijn van oordeel dat de alternatieventoets in het oorspronkelijke besluit niet aan de eisen van artikel 2.8 van de Wnb voldoet. Er zijn, zoals in het beroep is uiteengezet, vele alternatieve oplossingen en uitvoeringsalternatieven voor een wegverbreding en bovendien voor de wegverbreding zoals voorzien. Een alternatieventoets is breed en niet beperkt tot uitvoeringsalternatieven. Alle alternatieve oplossingen om het beoogde doel te bereiken waarvoor het project wordt vergund, dienen in de beoordeling te worden betrokken²⁰. Op grond van artikel 2.8 van de Wnb kan onderzoek naar alternatieven pas worden uitgevoerd, nadat de effecten van een project passend en definitief zijn beoordeeld²¹. De nieuwe passende beoordeling heeft dan ook ten onrechte in het gewijzigde tracébesluit niet geleid tot afweging van nieuwe informatie in relatie tot alternatieven en verkeersstromen ten tijde van het wijzigingsbesluit. Ook de door appellanten ingebrachte alternatieven (o.a. de zogenaamde Suunta 1 en 2 variant) zijn in het gewijzigde tracébesluit niet betrokken. In de – summier – aanvullende toets die de minister in het gewijzigde tracébesluit heeft uitgevoerd is verder niet verdisconteerd dat een alternatief met minder rijstroken op het ministerie zonder draagkrachtige onderbouwing terzijde is geschoven – dit alternatief uit een beslisnota aan de minister zal in het navolgende worden besproken – , terwijl provincie en gemeente momenteel onderzoek

²⁰ AbRS 16 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9872, r.o. 2.16: “(...) 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 Habitatrictlijn is de Afdeling van oordeel dat verweerders ook deze alternatieven hadden moeten onderzoeken. (...).

Het vorenstaande in aanmerking genomen, is de Afdeling van oordeel dat het door verweerders uitgevoerde alternatievenonderzoek ontoereikend is.”

²¹ Zie ook een recent advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel tot “Wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (natuurcompensatiebank), waarin onder andere het volgende staat: “De Afdeling wijst er in dit verband nadrukkelijk op dat compenserende maatregelen niet zijn bedoeld om de uitvoering van een project doorgang te laten vinden terwijl daarbij de verplichtingen uit hoofde van de passende beoordeling (zie noot 7) worden ‘omzeild’. Artikel 6, vierde lid, biedt een laatste redmiddel om een project dat nadelige gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied toch doorgang te kunnen laten vinden. Vergunningverlening op grond van dit artikel moet pas in overweging genomen worden wanneer negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied vaststaan of niet kunnen worden uitgesloten, ondanks alle maatregelen die worden genomen om aantasting van het gebied te voorkomen of reduceren. Voorts moet zijn besloten dat het project doorgang moet vinden om dwingende redenen van openbaar belang, nadat is aangetoond dat geen haalbare alternatieve oplossingen bestaan.” (Kamerstukken II, 2021-2022, 36076, nr. 4)

doen naar een oplossing die blijkbaar potentie heeft om als alternatief te dienen. Bij brief van 30 maart 2022 berichtte de minister de Afdeling bestuursrechtspraak wat naar het oordeel van de minister de betekenis zou zijn van een nieuwe in het coalitieakkoord neergelegde afspraak over het traject “A27/Amelisweerd” voor de planning en verdere besluitvorming rondom het bestreden besluit, het Tracébesluit ‘Ring Utrecht’. Volgens die afspraak wordt bezien of in overleg met de regio een door de regio voorgestelde alternatieve invulling van de A27/Amelisweerd binnen de bestaande bak de bereikbaarheidsproblematiek op gelijkwaardige wijze oplost²².

26. Namens appellanten is vanwege de onvolledigheid van de alternatieventoets en het feit dat gemeente en provincie nog werken aan een alternatief hiervoor verzocht om aanhouding van de procedure totdat het onderzoek van gemeente en provincie zal zijn afgerond en duidelijk is tot welk alternatief zij komen.

27. Appellanten wezen er hiervoor al op dat de minister bij de beantwoording van Kamervragen, in relatie tot de ontwikkeling van een alternatief door provincie en gemeente, heeft gesteld dat het verzoeken om aanhouding bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de lopende procedure in afwachting van de afronding van het alternatievenonderzoek door provincie en gemeente niet mogelijk zou zijn²³. Uit de rechtspraak blijkt dat in de praktijk verzoeken om aanhouding aan de bestuursrechter worden voorgelegd en inhoudelijk behandeld en getoetst worden en derhalve tot aanhouding kunnen leiden²⁴. Appellanten herhalen hier uitdrukkelijk hun verzoek om aanhouding van de behandeling van het onderhavige beroep.

Recente ontwikkelingen inzake alternatieven

28. Naast de alternatieven die in het beroepschrift werden besproken, hadden recente ontwikkelingen aanleiding moeten zijn voor de minister om de alternatieventoets uit te breiden. Het gaat dan overigens niet slechts om uitvoeringsalternatieven, maar ook om geheel andere oplossingen voor het gestelde bereikbaarheidsprobleem, bijvoorbeeld inzet van openbaar vervoer²⁵ en prijsbeleid (rekeningrijden). Hoewel al eerder alternatieven voor

²² Kamerstukken II, 2021-2022, 35788, nr. 77, Bijlage “Coalitieakkoord 2021 – 2025, Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst”, p. 14: “We bezien in overleg met de regio of een door de regio voorgestelde alternatieve invulling van de A27/Amelisweerd binnen de bestaande bak de bereikbaarheidsproblematiek op gelijkwaardige wijze oplost. Ontsluiting via (hoogwaardig) OV en auto van nieuwe woongebieden in de regio (m.n. Rijnenburg) is daar onderdeel van. Als dit het geval is, wordt het voorstel van de regio overgenomen. Zo niet, dan wordt het lopende besluitvormingsproces voortgezet.”

²³ Beantwoording Kamervragen over opkoop boerderijen voor verbreding A27 bij Utrecht, 3 oktober 2022: “Omdat de procedure bij de Raad van State niet op pauze kan worden gezet in afwachting van een alternatief, wordt de procedure daar voortgezet.” Zie

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/03/beantwoording-kamervragen-over-opkoop-boerderijen-voor-verbreding-a27-bij-utrecht>

²⁴ Zie bijvoorbeeld onder andere AbRS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1559, r.o. 4

²⁵ AbRS 16 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9872, r.o. 2.16: “(...) 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.

het tracébesluit zijn onderzocht, hebben zich sinds het MER, tweede fase, van maart 2016, maar ook sinds eind 2020 impactvolle ontwikkelingen voorgedaan, waardoor eerder afgevallen alternatieven, maar ook nieuwe alternatieven, waaronder de SUUNTA 1 en 2 variant, om een nieuwe beoordeling en afweging vragen binnen het strenge toetsingskader van de ADC-toets. Deze impactvolle ontwikkelingen betreffen o.a. een forse bijstelling van de verkeersprognoses door de minister in het voorjaar 2021, zie de navolgende figuur 'Prognoses autoverkeer Nederlandse bevolking', waarmee in het oorspronkelijke tracébesluit nog geen rekening is gehouden. Daarnaast zijn er aanzienlijke, voor het wijzigingsbesluit relevante, beleidsontwikkelingen die (nog) niet of nauwelijks zijn verwerkt in de gebruikte verkeersprognoses en ook niet in de nieuwste prognoses, waaronder de afspraken uit het Klimaatakkoord, de Europese 'Green Deal' ('fit for 55') en (versnelde) ontwikkelingen rondom thuiswerken naar aanleiding van de Covid pandemie²⁶.

29. Daarbij benadrukken appellanten dat een kleine afname van de automobilititeit een grote afname van congestie bewerkstelligt. Tot slot wordt nog gewezen op de invoering van 'betalen naar gebruik' (kilometerheffing) in 2030, waarover in het recente coalitieakkoord afspraken zijn gemaakt²⁷ en waarvoor inmiddels de eerste stappen zijn gezet om te komen tot definitieve besluitvorming.

Gelet op het doel van het plan en het bepaalde in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrictlijn is de Afdeling van oordeel dat verweerders ook deze alternatieven hadden moeten onderzoeken. (...).

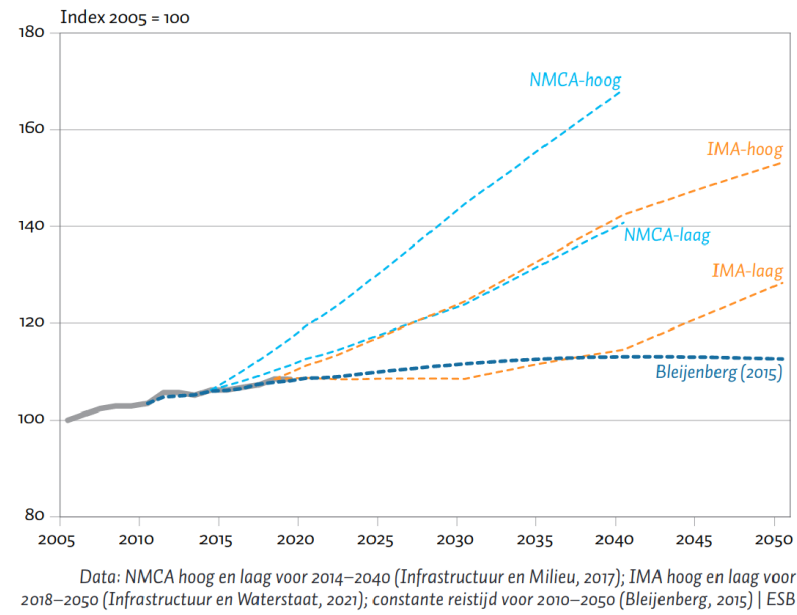
Het vorenstaande in aanmerking genomen, is de Afdeling van oordeel dat het door verweerders uitgevoerde alternatievenonderzoek ontoereikend is."

²⁶ "Hoewel het gebruik van het wegennet voor een belangrijk deel weer is hersteld, blijft de congestie (opeenhoping van verkeer) achter bij het oude niveau. Een verklaring hiervoor is dat een relatief kleine afname van het aantal autokilometers op het hoofdwegennet al voldoende is om de files te doen afnemen."

<https://magazines.rijksoverheid.nl/ienw/werkenaanduurzamemobiliteit/2021/08/de-effecten-van-hybride-werken-op-mobiliteit>

²⁷ 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021 – 2025, 15 december 2021, p. 6 (Kamerstukken II, 2021-2022, 35788, nr. 77, Bijlage): "We introduceren in 2030 een systeem van Betalen naar Gebruik voor alle automobilititeit en stellen in deze kabinetsperiode wetgeving vast. Basis voor het systeem is de motorrijtuigenbelasting, waarvan het tarief afhankelijk wordt gemaakt van het jaarlijks verreden aantal kilometers."

Prognoses autoverkeer Nederlandse bevolking FIGUUR 2



30. De milieueffectrapportage (MER) dateert uit maart 2016. Daarin staan verwachte verkeersintensiteiten *in 2030*, bij doorgang van het project²⁸, op zestien “thermometerpunten”. In het onderhavige gewijzigde tracébesluit worden ook verkeerscijfers gegeven, ten behoeve van de passende beoordeling. De intensiteiten op de thermometerpunten blijken zelfs in 2035 nog 10% tot 20% lager te liggen dan de cijfers omtrent verkeersintensiteiten in 2030 die in de MER zijn gebruikt. Bij een dusdanig lagere verkeersintensiteit als die inmiddels voor 2035 wordt berekend, is de kans op filevorming door drukte minimaal. De MER is dus achterhaald door de feiten en had moeten worden overgedaan. De nieuwe gegevens inzake een veel lagere verkeersintensiteit in 2030 en 2035 hadden ook in de alternatieventoets dienen te worden betrokken.
31. Deze recente ontwikkelingen, afspraken en cijfers leiden tot de conclusie dat de verkeerscongestie ook op een andere wijze kan en wordt aangepakt en de wegverbreding dus niet alleen geen dwingende reden meer vormt op grond waarvan beschermde natuur zou moeten wijken, maar dat hiervoor ook de nodige alternatieven voorhanden zijn.

Alternatieventoets niet compleet: onderzoek gemeente en provincie

32. Zoals in het coalitieakkoord is verwoord, zijn er serieuze opties om een alternatief te ontwikkelen voor de wegverbreding en werken provincie en gemeente op dit moment aan dat alternatief. In juli 2022 werd het rapport ‘Verkenning Alternatief Ring Utrecht, Plan van Aanpak’, opgesteld in opdracht van de provincie Utrecht en de gemeente Utrecht, gepubliceerd²⁹. Het gaat om de ontwikkeling van een alternatief binnen de ‘bestaande bak’. De planning is om de ontwikkeling van het ‘eerste beeld van het alternatief’ in het vierde kwartaal van 2022 af te ronden. Afronding van de tweede en laatste fase van de verkenning

²⁸ Tabel 6.10 in

<https://platformparticipatie.nl/ringutrecht/ontwerptractbesluit+12/relevante+documenten+65/HandlerDownloadFiles.ashx?idnv=1854770>

²⁹ <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/e87d1186-f58e-4bba-9cd9-fa10e71e463a>

wordt voorzien 'medio 2023'³⁰. Waarom het desbetreffende alternatief in al die jaren die voorafgingen aan het gewijzigde tracébesluit niet is onderzocht, is onduidelijk. Duidelijk is wel dat de alternatieventoets door de betreffende optie niet te onderzoeken, onvolledig is geweest. Appellanten verzoeken de Afdeling bestuursrechtspraak om het oorspronkelijke tracébesluit en het gewijzigde tracébesluit op die grond te vernietigen. Aldus ontstaat ruimte om de afronding van het door andere overheden wel uitgevoerde onderzoek af te wachten en bij verdere besluitvorming te betrekken. Voor zover de Afdeling bestuursrechtspraak vanuit proceseconomisch oogpunt oordeelt dat het hiervoor geschetste procesverloop niet opportuun zou zijn, verzoeken appellanten om aanhouding van de verdere behandeling van het beroep in afwachting van de uitkomsten van het alternatievenonderzoek van provincie en gemeente.

Ten onrechte door de minister buiten beschouwing gelaten wel onderzochte alternatieven

33. Uit stukken die onder de Wet openbaarheid van bestuur werden opgevraagd, blijkt dat ambtenaren de ontwikkeling van twaalf rijstroken in plaats van de veertien rijstroken die in het bestreden tracébesluit zijn voorzien, als alternatief voor het project beschouwden, dat bovendien aan de veiligheidseisen voldeed. Dit alternatief is veel minder belastend en risicovol voor de omgeving, alleen al door het ontbreken van de noodzaak tot "diepwanden". Appellanten beschikken over de desbetreffende beslisnota waarin dit alternatief door de ambtelijke dienst gedeeld is met de minister en leggen die beslisnota hierbij over (**bijlage**). Van het bestaan van die beslisnota en dus van het alternatief van twaalf rijstroken bleek door een recente publicatie van het Algemeen Dagblad op basis van die Wob-stukken³¹. Duidelijk is dat dit alternatief nooit serieus is onderzocht. Zo is de enkele stelling van tegenstanders van een dergelijke alternatief, dat een weg met permanente camerabewaking minder veilig zou zijn dan een weg met vluchtstroken, nooit onderbouwd. Er zijn daarentegen wel aanwijzingen voor het tegendeel.³² Appellanten zijn ook op grond daarvan van oordeel dat de alternatieventoets onvolledig is geweest.

Verouderd NRM-model

34. In de passende beoordeling is voor de ADC-toets uitgegaan van verouderde gegevens en verouderde versies van het NRM-model. In de passende beoordeling had niet alleen voor de milieubelasting maar ook voor de beoordeling van het openbaar belang moeten worden uitgegaan van de meest recente inzichten en de best beschikbare kennis. Dit betekent dat de nieuwste modellering had moeten worden gebruikt voor de gehele beoordeling van het project. Op basis van het verouderde NRM2020-model zijn, zoals in het oorspronkelijke beroep uiteen is gezet, alternatieven uitgesloten die realiseerbaar zijn, zoals het alternatief van Kracht van Utrecht (KvU) om meer in te zetten op openbaar vervoer. Appellanten verwijzen naar wat daarover in beroep werd aangevoerd. Het nieuwe verkeersmodel

³⁰ Zie rapport 'Verkenning Alternatief Ring Utrecht, Plan van Aanpak', 2022, p. 15

³¹<https://www.ad.nl/binnenland/zelfs-gang-naar-rechter-houdt-ministerie-niet-tegen-miljardenproject-a27-voort-te-zetten~a98bc9f2/>

³² Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 'Veiligheid Spitsstroken en Plusstroken', 2003, p.5: 'Proeven die de afgelopen jaren zijn gedaan met spitsstroken en plusstroken laten evenwel zien dat met aanvullende maatregelen de verkeersveiligheid op peil kan worden gehouden.' en Serious Injury Law, 2022: "Statistically speaking, smart motorways are less dangerous than regular motorways." zie <https://seriousinjurylaw.co.uk/resources/blog/smart-motorways-what-are-they-and-are-they-safe/>

(NRM2021) geeft een kleinere verkeerstoename dan NRM2020. Daarom gelden de oorspronkelijke beroepsgronden ten aanzien van de realiseerbaarheid en het oplossend vermogen van de alternatieven nu des te sterker. Ten onrechte heeft de minister het nieuwe model NRM2021 niet gebruikt om de noodzaak van dit project aan te tonen. Het is des te opmerkelijker dat de minister het nieuwe model met de naar beneden bijgestelde verkeersintensiteiten wel gebruikt bij het berekenen van milieu-effecten zoals verkeerslawaaï en de Passende Beoordeling Stikstof.

Alternatieventoets NNN

35. Ook in het gewijzigd tracébesluit zijn de gevolgen van de wegverbreding voor de NNN-gebieden niet getoetst aan alternatieven, terwijl de nee, tenzij-toets die op grond van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening geldt, daartoe verplicht.

Verouderd MER

36. Appellanten zijn van oordeel dat de besluitvorming, waaronder de ADC-toets, zijn gebaseerd op een verouderd MER en dat dit MER had moeten worden herzien, voordat het gewijzigde tracébesluit en het oorspronkelijke tracébesluit werden genomen. Hiervoor werd al uiteengezet dat besluitvorming in het kader van de Habitatrictlijn en dus op grond van de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wnb steeds gebaseerd dienen te worden op de best beschikbare wetenschappelijke kennis. In dat kader werd al aangevoerd dat de MER had moeten worden herzien.
37. Dezelfde conclusie volgt ook uit de Wet milieubeheer. Op grond van artikel 7.36a, onder b, van de Wet milieubeheer (Wm) neemt het bevoegd gezag een besluit niet indien de gegevens die in het MER zijn opgenomen redelijkerwijs niet meer aan het besluit ten grondslag kunnen worden gelegd. Een MER dient dus op grond van de Wet milieubeheer actueel te zijn. Een MER wordt daarentegen ook niet als 'verouderd' bestempeld louter door tijdsverloop (zie AbRS 1 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN5739). Van belang is of er sprake is van een aanmerkelijke wijziging van de omstandigheden ten opzichte van de omstandigheden waarvan bij het maken van het MER is uitgegaan (ABRvS 19 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BC0561, r.o. 2.5). De Afdeling bestuursrechtspraak acht het van belang dat de opgestelde MER op essentiële punten nog actueel is. Alleen dan worden de relevante en mogelijk aanzienlijke milieueffecten voldoende beschreven en wordt aan artikel 7.36a Wm voldaan. Op grond van het voorgaande, de gegevens inzake verkeersintensiteit, klimaatmaatregelen en de onderzoeken naar alternatieven, is de conclusie dat het MER 2016 te zeer verouderd is en niet aan het tracébesluit en het gewijzigde tracébesluit ten grondslag had mogen worden gelegd.
38. Het doel van de MER en de m.e.r.-procedure is ervoor te zorgen dat milieuoverwegingen worden geïntegreerd in de voorbereiding en vaststelling van plannen die belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Het bestuursorgaan wordt door de informatie van het MER in staat gesteld om de milieubelangen af te wegen tegen de overige belangen die met de besluitvorming gemoeid zijn. Op het bestuursorgaan rust immers een plicht om de keuze voor het prevaleren van een bepaald belang goed te onderbouwen. Het is om die reden dan ook niet raar dat de Afdeling niet kijkt naar zaken als de datum van het MER, maar

vooral waarde hecht aan de mate waarin het opgestelde MER nog actueel is – met andere woorden: of het MER de relevante milieueffecten voldoende beschrijft.

39. Het is duidelijk dat gezien de nieuw beschikbare kennis en ontwikkelingen het MER 2016 verouderd is en niet aan de bestreden besluitvorming ten grondslag had mogen worden gelegd.

Toepassing bouwvrijstelling in strijd met artikel 2.7 van de Wnb en de Habitatrictlijn

40. Op grond van artikel 2.9a van de Wnb zijn de gevolgen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die wordt veroorzaakt tijdens de aanleg van de weguitbreiding buiten beschouwing gelaten voor de toepassing van de Wnb zo blijkt uit het gewijzigde tracébesluit (p. 24). De aanlegwerkzaamheden zijn echter onderdeel van het te beoordelen project. In de Habitatrictlijn is voor de beoordeling van effecten van activiteiten op beschermde natuur het project-begrip opgenomen, juist om ervoor te zorgen dat alle aspecten en effecten van de te beoordelen activiteiten voldoende in kaart worden gebracht en bij de beoordeling worden betrokken. Appellanten verwijzen in dit verband ook naar het recente PAS-arrest van het Hof van justitie, waarin het Hof uiteenzet dat, hoewel het projectbegrip aan de m.e.r.-richtlijn is ontleend, de betekenis daarvan in het kader van de Habitatrictlijn ruimer is ten behoeve van een adequate natuurbescherming:

“60. In de eerste plaats moet erop worden gewezen dat de habitatrictlijn weliswaar geen definitie van het begrip „project” bevat, maar dat uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat het begrip „project” als bedoeld in artikel 1, lid 2, onder a), van de MER-richtlijn relevant is om het begrip in de habitatrictlijn te verduidelijken (zie in die zin arrest van 14 januari 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
(...)

65. Evenzo blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat een activiteit die onder de werkingssfeer van richtlijn 85/337 valt, a fortiori onder de habitatrictlijn valt, aangezien de definitie van het begrip „project” in richtlijn 85/337 enger is dan de uit de habitatrictlijn voortvloeiende invulling van dat begrip (zie in die zin arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punten 26 en 27).

66. Hieruit volgt dat de activiteit die is aan te merken als een project in de zin van de MER-richtlijn, een project in de zin van de habitatrictlijn kan zijn. Het enkele feit dat een activiteit niet kan worden aangemerkt als project in de zin van de MER-richtlijn, is echter op zich niet voldoende om daaruit af te leiden dat de activiteit niet onder het begrip „project” als bedoeld in de habitatrictlijn kan vallen. (HvJ EU 7 november 2018, Mobilisation en Leefmilieu, ECLI:EU:C:2018:882).

41. Met dit projectbegrip, en bijgevolg met de artikelen 2.7, tweede lid, van de Wnb en 6, derde lid, van de Habitatrictlijn verdraagt een bouwvrijstelling zich niet. Ook de aanlegwerkzaamheden die overigens in het kader van de voorziene weguitbreiding zeer omvangrijk zullen zijn en jaren gaan duren, zijn onderdeel van het project waarvan met zekerheid moet worden uitgesloten dat dit voor significante effecten in de Natura 2000-gebieden zal zorgen. De bouwvrijstelling is wegens strijd met de Habitatrictlijn onverbindend, althans dient buiten toepassing te blijven³³.

³³ Zie ook Vz AbRS 15 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1110

Afkap van 25 km: strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn

42. Voor de berekening van de stikstofdepositie van het project is op grond van artikel 2.1 van de Regeling natuurbescherming (Rn) gebruik gemaakt van de Aerius Calculator 2021. Dit rekenmodel past een zogenaamde afkap toe, waardoor stikstofdepositie van het project die deponeert op een afstand groter dan 25 km niet in de berekening wordt meegenomen. In het gewijzigde tracébesluit is toepassing gegeven aan dit Aerius-model en daarmee ook aan deze zogenaamde '25 km-afkap'. De 25 km-afkap wordt toegepast, terwijl niet met zekerheid is vastgesteld dat na een afstand van 25 km de depositie ten gevolge van het project nul is. Integendeel, de 25 km-afkap zorgt ervoor dat projecten, zonder dat daarvoor projectmatig gemitigeerd of gecompenseerd hoeft te worden, bijdragen aan de stikstofdeken³⁴. Omdat de depositie van wegverkeer na 25 km op beschermde natuurwaarden van Natura 2000-gebieden niet met zekerheid kan worden uitgesloten, leidt de toepassing van een 25 km-afkap met zekerheid tot depositie van het project waarvoor niet wordt gemitigeerd of gecompenseerd en waarvoor de ADC-toets achterwege blijft. Dit is in strijd met de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wnb, op grond waarvan alle aan een project toe te rekenen effecten beoordeeld dienen te worden en met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dat voorschrijft dat de effecten van een project dienen te worden beoordeeld op basis van de best beschikbare kennis. Het nieuwe Aerius-model neemt als uitgangspunt dat de projectbijdrage na 25 km nul zou zijn, wat niet het geval is. Dit betekent dat het gewijzigde tracébesluit niet had mogen worden verleend en dat de compensatieopgave vele malen groter is dan wat in het bestreden besluit is voorzien.
43. Appellanten verwijzen in dit verband nog naar de conclusies van de StAB inzake de besluitvorming over de ViA15, waarin toepassing is gegeven aan de 25 km-afkap. De StAB constateert dat deze afkap niet gebaseerd is op wetenschappelijke of milieukundige inzichten en dat het Aerius-model zonder 25 km-afkap gebaseerd is op de best beschikbare wetenschappelijke kennis:

³⁴ Zie ook Kamerbrief van 9 juli 2021, Kamerstukken II, 2020–2021, 35 334, nr. 158, p. 7: “De projectendeken van depositiebijdragen van deze activiteiten buiten 25 kilometer zal in ecologische zin mogelijk een significante bijdrage kunnen leveren aan de bestaande effecten op de natuur door stikstofdepositie en is onderdeel van de totale deposities, waarvoor de overheid verantwoordelijk is om maatregelen te treffen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen (art 6, eerste lid, Habitatrichtlijn) en passende maatregelen (preventief) ter voorkoming van verslechtering van de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden van soorten (artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn). Bij het vaststellen van de totale deposities op basis waarvan het huidige structurele pakket aan maatregelen is bepaald, is rekening gehouden met nieuwe activiteiten: de effecten van toekomstige activiteiten (projecten) zijn verdisconteerd in de emissieramingen van PBL die gebruikt zijn voor berekening van de totale deposities.”

Bij de modellering van milieueffecten wordt getracht om zo dicht mogelijk in de buurt van de werkelijkheid te komen. In het geval van rekenmodellen zoals SRM2, OPS en AERIUS onder meer door jaarlijkse evaluaties en bijstelling van allerlei parameters. Het vereenvoudigen van het rekenmodel door het gebruik van een bron-receptormatrix, zoals voorgesteld door de Commissie Hordijk, draagt dan ook niet bij aan de "robuustheid" van een berekening. Het rekenresultaat van deze vereenvoudigde berekeningsmethodiek zal nog verder van de werkelijkheid af komen te staan dan hetgeen met de huidige aanpak wordt bereikt. Ik merk op dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in haar brief van 13 oktober 2020 tot dezelfde conclusie komt.²¹ In de brief staat dat het opvolgen van dit deel van het advies zou leiden tot grotere wetenschappelijke onzekerheden in plaats van de gewenste verkleining daarvan (zie onder het kopje "Verbetering robuustheid AERIUS" van de betreffende brief).

In dit kader merk ik verder op dat de AERIUS-beoordelingssystematiek is gebaseerd op de beste beschikbare wetenschappelijke kennis voor wat betreft de verspreiding en depositie van stikstofverbindingen. In reactie op het adviesrapport "Meer meten, robuuster berekenen" schrijft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in de brief van 13 oktober 2020 dienaangaande dat AERIUS Calculator de "beste en wetenschappelijk onderbouwde methode" is en dat die methode de basis blijft voor de vergunningverlening door bevoegde gezagen. In de brief staat verder dat het AERIUS-instrumentarium continu wordt doorontwikkeld en geactualiseerd op basis van de meest recente wetenschappelijke inzichten.

Bron: StAB-verslag 8 juli 2022, p. 50

44. Het voorgaande leidt tot de volgende conclusies:

- de Aerijs Calculator 2021 met de 25 km-afkap is niet gebaseerd op de best beschikbare wetenschappelijke kennis. Het bestreden wijzigingsbesluit is ten onrechte gebaseerd op berekeningen met een 25 km-afkap, zodat significante effecten, anders dan wordt gesteld, niet met zekerheid zijn uit te sluiten.
- buiten de afstand van 25 km zijn significante effecten van het project niet uitgesloten, terwijl deze effecten in de passende beoordeling niet zijn meegenomen. Hierdoor ontstaat niet een onder artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn vallend probleem met stikstofdepositie na 25 km, zoals de minister heeft doen voorkomen; de beoordeling en de daarop gebaseerde vergunning zijn door de betreffende 25 km-afkap in strijd met de artikelen 2.7, tweede lid, van de Wnb en 6, derde lid, van de Habitatrictlijn: de vereiste zekerheid ontbreekt.

45. De eerder door appellanten ingebrachte beroepsgronden tegen de 5 km afkapgrens in het beroepschrift gelden onverkort ook tegen de hier gehanteerde afkapgrens van 25 km.

Gebruikte modellen geven niet de vereiste zekerheid over het uitblijven van effecten

46. Voor de modellering van de stikstofdepositie van het wegverkeer is tot een afstand van 5 km vanaf de bron gerekend met SRM2 en na 5 km met OPS. Appellanten voerden in het beroep al aan dat ten onrechte gebruik is gemaakt van SRM2. In punt 67 van het beroepschrift is verder gewezen op het onrechtmatig afkappen van de stikstofberekening op 5 km. Aan dat deel van de grief is ten dele, maar nog steeds onvoldoende, tegemoet gekomen in het voorliggende gewijzigde tracébesluit. Maar het andere deel van de grief, te weten het

gebruik van SRM2 binnen 5 km van de bron, blijft van belang. Inmiddels heeft de StAB in een andere zaak – de ViA15-zaak – een advies uitgebracht over het gebruik van SRM2 voor de berekening van depositie. Ongeacht de uitkomsten van de juridische procedure die rond dat project loopt voeren appellanten tegen het gewijzigde tracébesluit het volgende aan. Het gebruik van SRM2 geeft onvoldoende zekerheid over het uitsluiten van significante effecten van de wegverbreding voor de A27/A12 waar de Kerngroep Ring Utrecht en anderen tegen in verweer komen. Geetacs heeft in het rapport "Stikstofdepositie dicht bij een punt- of lijnbron" (gedateerd 28 september 2020) aangetoond dat SRM2 geheel vervangen dient worden door OPS. Daarmee wordt wel consistentie verkregen tussen alle bronsectoren en op alle afstanden tot de bron. De Commissie Hordijk beveelt om die reden ook aan SRM2 te vervangen door OPS³⁵. OPS is voor deze berekeningen de best beschikbare wetenschappelijke kennis op grond waarvan met zekerheid significante effecten kunnen worden uitgesloten. SRM2 voldoet niet aan die eis.

47. Door SRM2 te gebruiken wordt de depositie vanuit wegverkeer onderschat, zeker ten opzichte van de depositie uit andere bronnen. Het StAB-advies in de ViA15-zaak om desondanks SRM2 te gebruiken is ondeugdelijk op minstens twee punten.

1. Brondepletie

Hierover schrijft de STAB (onder andere)

"De bodem fungeert in dit model [het NNM] dus als hard reflectievlak zonder dat daarbij depletie optreedt door depositie."

De StAB ziet echter over het hoofd dat depletie wel zeker in het NNM is verwerkt, zoals blijkt uit de modelbeschrijving in "Het Nieuwe Nationale Model"³⁶. Daarin staat op pagina 122 het volgende:

"Het verlies van massa uit de pluim door depositie moet ook nog in rekening gebracht worden om de juiste concentraties rond de bron te berekenen. Om deze verliesterm te verwerken gebruiken we het concept van bronvermindering. Dat wil zeggen: het verlies dat we berekenen ten gevolge van depositie brengen we in mindering op de bronsterkte om de concentratie op een bepaalde afstand tot de bron te berekenen."

Anders dan de StAB veronderstelt, fungeert de bodem in het gebruikte model dus niet als hard reflectievlak zonder depositie. Er wordt *wel* rekening gehouden met depositie. Anders dan de StAB concludeert zit in SRM2 *wel* een afname van de bronsterkte door depositie verwerkt. De met SRM2 berekende concentratie en diensgevolge de depositie is daardoor lager dan waarvan de StAB uitgaat. SRM2 onderschat de depositie ten gevolge van depletie maar de StAB heeft dat ten onrechte niet onderkend.

³⁵<https://open.overheid.nl/repository/ronl-663f8b39-c4c3-4e21-a321-f14f8d103ba5/1/pdf/bijlage-adviescollege-meten-en-berekenen-stikstof.pdf>. Citaat:

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)

³⁶ Het Nieuwe Nationale Model", Herziene versie maart 2002, ISBN 90 -76323-00-3, te downloaden via <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/luchtkwaliteit/regelgeving/wet-milieubeheer/beoordelen/koppeling/nieuw-nationaal/paarse-boekje/>. (het zogenaamde "Paarse Boekje").

2. Chemische processen dicht bij de weg

Wegverkeer stoot vooral stikstofmonoxide (NO) uit. Door reactie met ozon wordt dit omgezet in stikstofdioxide (NO₂). Alleen NO₂ leidt tot depositie. Dichtbij een drukke weg is er te weinig ozon beschikbaar om alle NO direct om te zetten in NO₂. SRM2 modelleert dit effect iets beter dan de huidige versie van OPS. In de praktijk is dit effect echter al op enkele tientallen meters van de weg verwaarloosbaar. Om de STAB desondanks ervan te overtuigen dat het een belangrijk effect is heeft de verweerder in de ViA15 zaak het effect doorgerekend bij een snelweg door weilanden met 2,5 miljoen mvt/etm. Dat is een absurd onrealistisch hoog aantal voertuigen voor een dergelijke weg. Op de A1 door de Veluwe rijden in 2035 minder dan 100.000 mvt/etm. Door zo'n absurd hoge intensiteit te gebruiken wordt de uitputting van ozon en worden de verschillen tussen SRM2 en OPS tot in het absurde uitvergroot. De StAB had deze berekening dan ook niet mogen gebruiken om een voorkeur voor SRM2 uit te spreken (nog daargelaten dat de manier waarop SRM2 de ozon-uitputting modelleert zeer aanvechtbaar is bij zulke absurde omstandigheden; en er dus geen reden is te veronderstellen dat SRM2 dat beter zou doen dan OPS).

48. Kort gesteld, SRM2 brengt de stikstofdepositie niet goed in kaart SRM2 onderschat de depositie. In de ViA15-zaak kwam de StAB tot een andere conclusie, maar die conclusie is gebaseerd op een fout begrip van depletie in het Nieuw Nationaal Model en op een door het ministerie uitgevoerde misleidende voorbeeldberekening van uitputting van ozon nabij een absurd drukke snelweg.

Significante effecten door kleine toename stikstofdepositie

49. In de passende beoordeling wordt ten aanzien van meerdere stikstofgevoelige habitats gesteld dat geen significante effecten optreden, hoewel de wegbreiding voor extra stikstofdepositie zorgt en de KDW's worden overschreden. Appellanten verwijzen naar wat eerder onder punt 75 van het beroepschrift werd aangevoerd. In de passende beoordeling wordt deze conclusie onder andere getrokken voor extra stikstofdepositie op de zeer kwetsbare habitat H4030 Droge heide. Het betreft een habitattype dat ernstig achteruit gaat door stikstofbelasting en waarvoor eigenlijk geen andere effectieve maatregelen dan het terugdringen van de stikstoflast voorhanden zijn. Appellanten verwijzen in dit verband naar een recent rapport van Bobbink et al. van onderzoekcentrum Bware, 'Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen, een overzicht'³⁷. De conclusie in dat rapport voor H4030 is dat de urgentie van stikstofreductie voor dit habitattype zeer hoog is. Bovendien geldt ten aanzien van Droge Heide, net als bij alle droge habitats, dat het tegengaan van verdere verslechtering eigenlijk niet op andere wijze kan worden gerealiseerd dan door aanzienlijke stikstofvermindering op korte termijn. Zo is vernatting geen optie.

50. Over H4030 Droge heide wordt in het Beheerplan Veluwe³⁸ het volgende gesteld:

³⁷ Bobbink et al., Onderzoekcentrum Bware, 'Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht', 2022, zie https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2022/02/6c62b831-0bobbinketal2022rapportherstelbaarheidvoorgp_finalfinal.pdf

³⁸ https://media.gelderland.nl/Binnenwerk_Beheerplan_N2000_Veluwe_maart_2018_5c5e640928.pdf

“Droge heide is één van de meest voorkomende habitattypen op de Veluwe. Desondanks laten kwaliteit en areaal te wensen over. De kwaliteit wordt met name door stikstofdepositie en beheer bepaald. Voor een duurzame instandhouding is daling van de depositie tot onder de KDW noodzakelijk.” (Beheerplan Veluwe, p. 35),

51. De huidige stikstofniveaus zijn dus te hoog en voor de instandhouding van Droge heide is het noodzakelijk de stikstofbelasting naar beneden te brengen, tot onder de KDW. In deze situatie zal alle extra stikstofdepositie ervoor zorgen dat het langer duurt voordat de KDW wordt bereikt, mogelijk zelfs zolang dat onherstelbare schade optreedt. Volgens het onderzoek van Bobbink is het terugdringen van stikstofdepositie tot onder de KDW zelfs zeer urgent. Onder die omstandigheden is de conclusie dat, in tegenstelling tot wat de passende beoordeling zonder deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing stelt, dat ook een kleine hoeveelheid extra stikstofdepositie vanwege de wegverbreding met zekerheid tot niet uit te sluiten significante effecten zal leiden en daarmee het vereiste hersteldoel verder uit zicht raakt (nog los van de evt. cumulatieve effecten waar in het beroepsschrift al op gewezen is). Appellanten verwijzen in dit verband nog naar de overweging van het Hof van justitie in het PAS-arrest waarin wordt onderkend dat een negatief effect voor een habitat dat niet in gunstige staat verkeert al snel als significant moet worden aangemerkt:

“103. In omstandigheden als die van het hoofdgeding zijn de mogelijkheden om een vergunning te verlenen voor activiteiten die in een later stadium een nadelige invloed kunnen hebben op de ecologische situatie van de betrokken gebieden, noodzakelijkerwijs gering wanneer de staat van instandhouding van een natuurlijke habitat ongunstig is.” (HvJ EU 7 november 2018, Mobilisation en Leefmilieu, ECLI:EU:C:2018:882).

Extern salderen : strijd met de Habitatrichtlijn

52. Het gewijzigde tracébesluit is gebaseerd op een passende beoordeling waarin de beëindiging van achtboerenbedrijven en de met die bedrijven gesloten overeenkomsten is ingezet als 'mitigerende' maatregel op significante effecten te voorkomen en als zodanig in de passende beoordeling is betrokken. Uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn volgt dat een plan of project op zichzelf beschouwd niet mag leiden tot mogelijk significant negatieve effecten op beschermde natuur. Dit betekent dat extern salderen, waarbij de negatieve effecten van een project blijven bestaan, maar op papier worden weggestreept tegen de effecten van een ander, beëindigd project, onder de Habitatrichtlijn niet is toegestaan. Het bestreden besluit dient om die reden te worden vernietigd. Verder wijzen appellanten op het volgende. Het beëindigen van emissies door uitkoop van boeren leidt niet tot zodanige vermindering van de stikstoflast op vele habitats met een lage KDW dat de cumulatieve effecten van de wegverbreding met wetenschappelijke zekerheid geen aantasting van natuurwaarden van de betreffende Natura 2000-gebieden zouden veroorzaken. De realiteit is dat ook met de uitkoop van boeren de totale stikstoflast na de wegbreiding veel te hoog is om significante effecten met zekerheid uit te sluiten voor alle habitats in alle hexagonen waarop stikstof van het wegverkeer deponert. Omdat de uitkoop van een aantal boeren rond de wegbreiding wel voor enige verlaging van de stikstoflast zorgt, maar de overmaat aan stikstof niet beëindigt, had het gewijzigde tracébesluit niet mogen worden verleend. Ondanks uitkoop zal de stikstofdepositie door de wegbreiding toenemen op al overbelaste en (sterk) stikstofgevoelige habitattypen, waaronder H4030, waardoor significante effecten niet kunnen worden uitgesloten. Appellanten verwijzen in dit verband naar een recente Conclusie van de Advocaat-Generaal bij het Hof van justitie in een Deense stikstofzaak:

“66. Het Hof heeft namelijk juist met betrekking tot stikstofdeposities uit verschillende bronnen erkend dat een in een eerder stadium uitgevoerde integrale effectbeoordeling het mogelijk maakt te kijken naar eventuele cumulatieve gevolgen in de betrokken gebieden. De nationale rechterlijke instanties dienen evenwel 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 en de uitwerking daarvan.

(...)

68. Een document als het waterbeheerplan 2015-2021, waarin de toegestane stikstofemissies van installaties voor aquacultuur worden vastgesteld, moet dus wetenschappelijk gezien waarborgen dat de stikstofdeposities in de beschermde gebieden ten gevolge van die emissies, in combinatie met de stikstofdeposities uit alle andere bronnen, niet een niveau bereiken dat afbreuk doet aan de instandhoudingsdoelstellingen van die gebieden.

69. In dit verband volstaat het niet om rekening te houden met soortgelijke bronnen, zoals in casu andere installaties voor aquacultuur. *In plaats daarvan moet rekening worden gehouden met de verontreiniging van elke afzonderlijke beschermingszone door alle stikstofbronnen, dus bijvoorbeeld ook door landbouw, afvalwater en verkeer. De aantasting van habitattypen door stikstof hangt immers naar haar aard af van de totale belasting.*” (AG HvJ EU 12 mei 2022, Aquapri, ECLI:EU:C:2022:383, cursivering toegevoegd).

In de Conclusie wordt gesteld dat ten aanzien van een project wetenschappelijk gewaarbord moet worden ‘dat de stikstofdeposities in de beschermde gebieden ten gevolge van die emissies, in combinatie met de stikstofdeposities uit alle andere bronnen, niet een niveau bereiken dat afbreuk doet aan de instandhoudingsdoelstellingen van die gebieden’. Ook in een geval als het onderhavige, waarin boeren zijn uitgekocht, dient dus te worden nagegaan of de stikstofdepositie van de wegverbreding samen met stikstof uit alle andere bronnen zal leiden tot afbreuk aan instandhoudingsdoelen. Dat is ten aanzien van verbreding in het gewijzigd tracébesluit zonder twijfel het geval, omdat de depositie uit andere bronnen ook na de uitkoop van acht boeren, samen met de extra depositie van de wegverbreding nog steeds ver boven de KDW’s van veel stikstofgevoelige habitats zal liggen. Appellanten zijn van oordeel dat het simpelweg aftrekken van uitgekochte stikstofdepositie van de stikstofdepositie van de wegverbreding (wat in Nederland wordt aangeduid met ‘extern salderen’) op grond van de Habitatrichtlijn niet is toegestaan, zoals deze conclusie van de Advocaat-Generaal illustreert.

Extern salderen met stikstofruimte die nodig is voor natuurherstel: niet toegestaan

53. In aanvulling op het voorgaande blijkt uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat als de beëindiging van boerenbedrijven wordt ingezet voor extern salderen van de effecten van een plan of project, voldoende zeker moet zijn dat die beëindiging niet nodig is om de verslechtering van beschermde natuur te stoppen en die natuur te herstellen. Zo overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak in de uitspraak over "Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat" (GOL) het volgende:

“30.5. Voor het Natura 2000-gebied de Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen, zijn voor diverse voor stikstof gevoelige habitattypen behoudoelstellingen vastgesteld. Ter plaatse van die habitattypen veroorzaakt het saldovende bedrijf stikstofdepositie en zal ook de verwezenlijking van de GOL tot stikstofdepositie leiden. Voor het realiseren van de behoudoelstellingen is blijkens paragraaf 4.3 van de beheerplannen een daling van de huidige stikstofdepositie nodig. Dat betekent dat in dit geval inzichtelijk moet worden gemaakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor dit Natura

2000 gebied kan worden gerealiseerd. In dit geval hebben provinciale staten echter met de verwijzing naar het beheerplan naar het oordeel van de Afdeling dat inzicht niet geboden. Hiertoe overweegt de Afdeling dat in paragraaf 4.3 van het beheerplan geen enkele concrete maatregel wordt aangegeven gericht op die stikstofdepositie. Verwezen wordt naar vaststaand landelijk beleid en provinciaal beleid gericht op de beperking van emissie van nieuwe stallen en op mogelijk in de toekomst te sluiten convenanten over het verbinden van extra eisen aan bestaande stallen. Ook met de enkele stelling dat in de provincie Noord Brabant extra emissie eisen aan stallen worden gesteld en dat 30% afroming plaats vindt bij vergunningverlening op basis van extern salderen, is onvoldoende inzicht gegeven dat de daling op andere wijze kan worden gerealiseerd.” (AbRS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627).

Kortom, het als mitigerende maatregel betrekken van extern salderen in de passende beoordeling is slechts toegestaan indien voldoende gewaarborgd is dat die maatregel niet nodig is als instandhoudingsmaatregel, bijvoorbeeld om verdere verslechtering door continue stikstofoverbelasting te beëindigen.

54. Het staat buiten twijfel dat het met de beschermde natuur in Nederland heel slecht gaat. Appellanten verwijzen in dit verband naar de recente bevindingen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in het rapport ‘Monitor Nationale Omgevingsvisie 2022, Eerste vervolgmeting’³⁹:

“Zo heeft circa 90 procent van de habitattypen van de Habitatrictlijn een matige tot zeer ongunstige staat van instandhouding. Van de habitatrictlijnsoorten heeft driekwart een matige tot zeer ongunstige staat van instandhouding. In de periode 1999-2018 zijn de milieucondities voor landnatuur gemiddeld genomen verder verslechterd.” (p. 8).

55. Ter plaatse van de stikstofgevoelige habitattypen die in ongunstige staat verkeren binnen de verschillende Natura 2000 gebieden waarop significante effecten ten gevolge van het tracébesluit en wijzigingsbesluit niet zijn uit te sluiten, waaronder de Natura 2000-gebieden Veluwe, Oostelijke Vechtplassen, Binnenveld, Langstraat, Uiterwaarden Lek en Biesbosch veroorzaken ook de op grond van het gewijzigd tracébesluit saldogevende bedrijven stikstofdepositie en zal ook de verwezenlijking van wegbreiding tot stikstofdepositie leiden. Voor het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen van stikstofgevoelige habitat in onder andere de bovengenoemde gebieden is een daling van de stikstofdepositie nodig. Op grond daarvan had de passende beoordeling de vraag dienen te beantwoorden of de beëindiging van de saldogevende bedrijven als mitigerende maatregelen kon worden aangewend, gelet op het feit dat mogelijk sprake is van een instandhoudingsmaatregel.
56. Voor de betreffende stikstofgevoelige habitats in de voor het project relevante Natura 2000-gebieden, het zijn er in totaal veertien waarop de wegbreiding depositie veroorzaakt, geldt dat stikstofdaling noodzakelijk is om verdere verslechtering te voorkomen en – uiteindelijk – een gunstige staat van instandhouding te bereiken. De beheerplannen voor deze gebieden bevatten geen maatregelenpakket op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de noodzakelijke stikstofdaling voldoende is geborgd, zonder dat de stikstofruimte van de saldogevende bedrijven daarvoor nodig is.

³⁹ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2022-monitor-nationale-omgevingsvisie-2022-4076.pdf>

57. Op de Veluwe gaat het om onder andere de volgende habitats, alle met een lage tot zeer lage kritische depositiewaarde (KDW) en geen borging dat andere maatregelen afdoende de noodzakelijke stikstofdaling bewerkstelligen:

- H9190 Oude eikenbossen
- H2310 Stuifzandheide met struikhei
- H2330 Zandverstuivingen
- H9120 Beuken-eikenbossen met hulst
- H4030 Droge heide

(NB deze lijst is niet uitputtend)

58. Bij wijze van voorbeeld zullen deze vijf stikstofgevoelige habitats van De Veluwe nader worden besproken.

Voor H9190 Oude eikenbossen geldt op grond van het aanwijzingsbesluit Veluwe een uitbreidingsopgave voor het oppervlak en een verbeteropgave voor de kwaliteit. Volgens de PAS-Gebiedsanalyse, versie 5 december 2017⁴⁰, is de staat van instandhouding ondanks deze opgaven verslechterd:

“5.15.2. Trend H9190

Oppervlakte en verspreiding: Sinds ca. 1950 weinig veranderd. Laatste decennia lichte afname oppervlakte door successie naar Beuken-eikenbos met hulst en/of verlies aan basiskwaliteit, met name door stikstofdepositie en lichtgebrek.

Kwaliteit: sinds ca. 1950 achteruit gegaan, met name door stikstofdepositie (hogere voedselrijkdom bodem) en bosbeheer (gebrek aan structuurvariatie en licht op de bodem; strooiselophoping.” (PAS-Gebiedsanalyse Veluwe, p. 103).

59. Cruciaal voor het behoud van het habitatype en dus zeker ook voor het realiseren van de uitbreiding en verbetering is de afname van de stikstofdepositie, zo is te lezen in het Beheerplan Veluwe⁴¹:

“Veel meer dan het vorige habitatype lijken de Oude Eikenbossen te lijden onder de hoge stikstoflast. Typische soorten als de Cantharel en Hengel laten al jaren een afname zien maar de effecten beperken zich hier niet tot de bodemvegetatie. Veel opstanden op de Veluwe lijken in een vervroegde verval fase geraakt. De vitaliteit van de bomen neemt plaatselijk sterk af en natuurlijke verjonging ontbreekt. Dit zijn ingrediënten die uiteindelijk kunnen leiden tot het verdwijnen van het habitatype. Afname van de stikstofdepositie is voor dit habitatype

60. Hieronder volgen citaten uit de voornoemde PAS-Gebiedsanalyse Veluwe en het Beheerplan Veluwe voor de andere vier bovengenoemde habitatypen. Steeds weer luidt de conclusie hetzelfde als voor H9190: de instandhoudingsdoelstelling eist stikstofreductie, tot onder de KDW.

H2310, PAS-Gebiedsanalyse Veluwe:

“5.1.1. Staat van instandhouding H2310 op de Veluwe

Gezien de grote betekenis van de Veluwe voor het behoud van Stuifzandheiden met Struikhei zijn de Natura2000-doelen dan ook behoud van de verspreiding, behoud van de oppervlakte en verbetering van de kwaliteit (..”

⁴⁰ PAS-Gebiedsanalyse Natura2000-gebied 057 Veluwe, 2017, zie https://www.natura2000.nl/sites/default/files/PAS/Gebiedsanalyses_vigerend/057_Veluwe_gebiedsanalyse_15-12-2017_GL.pdf

⁴¹ Beheerplan Natura 2000 Veluwe (057), 2017, zie https://media.gelderland.nl/Binnenwerk_Beheerplan_N2000_Veluwe_maart_2018_5c5e640928.pdf

“5.1.2. Trend H2310

Oppervlakte en verspreiding: sterk afgenomen in periode 1850-1950, sinds ca. 1950 ook nog afgenomen tot ca. 1995. Sindsdien ongeveer gelijk gebleven. Kwaliteit: Sinds ca 1950 afgenomen (vermesting/verzuring, gebrek aan instandhoudingsbeheer). Vanaf ca. 1995 ongeveer gelijk gebleven, maar diverse (typische) soorten nog steeds onder druk. “

“5.1.3. Knelpunten en oorzakenanalyse H2310

De belangrijkste knelpunten voor Stuifzandheiden met Struikhei (H2310) vormen op de Veluwe: K1 Effecten van stikstofdepositie”

H2310, Beheerplan Veluwe:

“Dit habitatype vormt de overgang tussen stuifzand en heide. Het doelbereik wordt primair bepaald door het doelbereik van deze aangrenzende habitattypen. Daarbij is terugdringing van de stikstofdepositie tot onder de KDW een voorwaarde voor duurzame instandhouding.”

H2330, PAS-Gebiedsanalyse Veluwe:

“5.3.1. Staat van instandhouding H2330 op de Veluwe

Aangezien de grootste bijdrage aan de landelijke uitbreiding van het oppervlak Zandverstuivingen van de Veluwe moet komen zijn de Natura 2000-doelen dan ook behoud van de verspreiding, uitbreiding van de oppervlakte en verbetering van de kwaliteit, gericht op de landelijke instandhoudingsdoelstellingen.”

“5.3.2. Trend H2330

Oppervlakte en verspreiding: Sterk afgenomen in periode 1850-1995; sinds ca. 1995 iets toegenomen. Kwaliteit: tot ca. 1995 afgenomen (vermesting/verzuring/verbossing, gebrek aan instandhoudingsbeheer). Vanaf ca. 1995 ongeveer gelijk gebleven, maar veel (typische) soorten worden nog steeds bedreigd.”

“5.3.3. Knelpunten en oorzakenanalyse H2330

De belangrijkste knelpunten voor Zandverstuivingen (H2330) vormen op de Veluwe: K1 Effecten van stikstofdepositie”

H2330, Beheerplan Veluwe:

“Voor een gunstige staat van instandhouding zijn voor dit habitatype afname van stikstofdepositie en een voldoende omvang cruciaal.”

H4030, PAS-Gebiedsanalyse Veluwe:

“5.7.1. Staat van instandhouding H4030 op de Veluwe

Aangezien de grootste bijdrage voor de Droge heiden van de Veluwe komt zijn de Natura 2000-doelen dan ook behoud van de verspreiding, uitbreiding van de oppervlakte en verbetering van de kwaliteit”

“5.7.2. Trend H4030

Oppervlakte en verspreiding: sterk afgenomen in periode 1850-1950, sinds ca. 1950 ook nog afgenomen tot ca. 1995. Sindsdien ongeveer gelijk gebleven. Kwaliteit: sinds ca. 1950 afgenomen (vermesting/verzuring, gebrek aan instandhoudingsbeheer) Vanaf ca. 1995 ongeveer gelijk gebleven, maar diverse (typische) soorten nog steeds onder druk.”

“5.7.3. Knelpunten en oorzakenanalyse H4030

De belangrijkste knelpunten voor Droge heiden (H4030) vormen op de Veluwe: K1 Effecten van stikstofdepositie”

H4030, Beheerplan Veluwe:

“Droge heide is één van de meest voorkomende habitattypen op de Veluwe. Desondanks laten kwaliteit en areaal te wensen over. De kwaliteit wordt met name door stikstofdepositie en beheer bepaald. Voor een duurzame instandhouding is daling van de depositie tot onder de KDW noodzakelijk.”

H9120, Gebiedsanalyse

“5.14.1. Staat van instandhouding H9120 op de Veluwe

Gezien de zeer belangrijke bijdrage die de Veluwe levert voor Beuken-Eikenbossen met Hulst, zijn voor de Veluwe de Natura 2000-doelen dan ook uitbreiding van de oppervlakte en verbetering van de kwaliteit

“5.14.2. Trend H9120

Oppervlakte en verspreiding: in de 20e eeuw eerst achteruitgegaan door omvorming van loofbos naar snelgroeiend naaldbos. Laatste decennia geleidelijk uitbreidend door ouder en minder voedselarm worden van bosgroeiplaatsen. Kwaliteit: al enige decennia lang stabiel, staat niet onder druk. Aandachtspunt is dat bodemflora onder druk komt door combinatie van weinig structuurvariatie en toename dominantie beuk.”

“5.14.3. Knelpunten en oorzakenanalyse H9120

De belangrijkste knelpunten voor Beuken-Eikenbossen met Hulst (H9120) vormen op de Veluwe: K1 Effecten van stikstofdepositie”

H9120, Beheerplan Veluwe:

“Met name de bodemvegetatie heeft hier te lijden onder het teveel aan stikstof. Dit leidt tot dominantie van grassen waardoor eveneens de karakteristieke ondergroei verdwijnt. Om tot een goede staat van instandhouding te komen is afname van de stikstofdepositie een eerste vereiste.”

61. Daarnaast geldt dat voor veel habitattypen waar het tracébesluit en wijzigingsbesluit leiden tot (mogelijk) significante effecten, er geen nadere ecologische analyse is gemaakt. Voor de Veluwe wordt in de passende beoordeling bijvoorbeeld geconcludeerd:

“Uit de effectbeoordeling van de oude loofbostypen (H9190 Oude eikenbossen en H9120 Beuken-eikenbossen met hulst) en droge typen van open zand- en heidelandschap (H2330 Zandverstuivingen, H4030 Droge heiden, H2310 Stui/zandheiden met struikhei en H2320 Binnenlandse kraaiheibegroeiingen) wordt duidelijk dat voor bijna al deze habitattypen significant negatieve gevolgen als gevolg van het project A27/A12 Ring Utrecht niet zijn uit te sluiten. Voor deze habitattypen, die wijd verspreid over de gehele Veluwe voorkomen, is inzet van mitigerende maatregelen nodig door middel van saldering. De overige kwalificerende habitattypen en leefgebieden van habitat- en vogelrichtlijnsoorten op de Veluwe gaan van deze saldering profiteren. Een nadere ecologische effectbeoordeling van deze overige habitattypen, habitat- en vogelrichtlijnsoorten (zonder saldering) is daarom in dit hoofdstuk niet gemaakt.” (passende beoordeling, p. 52).

Het voorbeeld illustreert hoe zonder enige nadere ecologische verantwoording aangenomen wordt dat de inzet van beëindiging van agrarische activiteiten als mitigerende maatregel kan worden ingezet en die maatregel niet nodig is als instandhoudings- of verbetermaatregel. Uit de hiervoor aangehaalde rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak inzake GOL volgt dat een dergelijke conclusie niet getrokken mag worden zonder gedegen ecologische onderbouwing op welke wijze en binnen welke termijn de behoud- en verbeterdoelstellingen voor de verschillende habitattypen gerealiseerd kunnen worden en welke andere maatregelen daarvoor beschikbaar zijn. Ook voor andere Natura 2000-gebieden die effect ondervinden ten gevolge van het tracébesluit is eenzelfde ten onrechte niet onderbouwde benadering gehanteerd. Alleen al hierom schiet de passende beoordeling ernstig tekort.

62. Ook hiervoor al aangehaalde recente rapport van Onderzoeksinstituut Bware, Bobbink et al. 2022, laat zien dat er voor een aantal stikstofgevoelige habitats die op de Veluwe en in de andere Natura 2000-gebieden waarop de wegbreiding voor stikstofdepositie zorgt, urgentie is om de stikstoflast terug te dringen, om te voorkomen dat verdere onherstelbare schade door stikstofdepositie optreedt⁴².
63. Uit de onderstaande berekeningen die de bronnen van stikstofdepositie op een aantal habitats van Natura 2000-gebied de Veluwe laten zien, blijkt dat de mogelijkheden tot stikstofreductie zeer beperkt zijn.
64. Onderstaande tabel toont voor elk van de vijf hiervoor genoemde habitattypen de situatie op een voorbeeld hexagoon. De verwachte afname van de achtergronddepositie (ADW) is veel te klein om onder de KDW te komen. De landbouw is een belangrijke bron, en zonder maximale inzet op bedrijfsbeëindiging zijn de stikstofdoelen onhaalbaar. Ook laat de tabel zien dat de doelen voor H2310, H9120 en H9190 onhaalbaar zijn als niet ook wegverkeer een sterke reductie in uitstoot weet te bereiken. Bedrijfsbeëindiging kan dan ook niet worden ingezet om verkeersuitstoot te mitigeren.

voorbeeld hexagonen

receptor	natura2000	habitat	habnaam	KDW	ADW 2019	ADW 2025	ADW 2030	Buitenland	wegverkeer	industrie	Scheepvaart	Vervoer, overig verkeer	Overige Sectoren	landbouw
5552800	Veluwe	H2310	Stuifzandheiden met struikhei	1071	2602	2374	2226	442	1002	38	57	24	178	822
5520683	Veluwe	H2320	Binnenlandse kraaiheibegroeiingen	1071	2069	1842	1691	483	308	40	61	23	144	925
5103210	Veluwe	H4030	Droge heiden	1071	2930	2178	2007	315	78	29	43	15	89	1992
5329496	Veluwe	H9120	Beuken-eikenbossen met hulst	1429	2360	2169	2053	373	958	32	51	19	114	802
4863168	Veluwe	H9190	Oude eikenbossen	1071	2422	2117	1950	438	712	36	58	20	113	1137

Bron: AERIUS, link: https://www.aerius.nl/files/var/www/aerius-prod/htdocs/files./RIVM-AERIUS_Depositieverdeling-M2021_20220314.gdb.zip.

65. Volgens het voornoemde rapport van Bobbink et al. geldt voor een groot aantal van de stikstofgevoelige habitats van de Veluwe, Oostelijke Vechtplassen, Uiterwaarden Lek, Binnenveld, Langstraat, Biesbosch en mogelijk ook andere Natura 2000-gebieden waar significante effecten ten gevolgen van het tracébesluit niet zijn uit te sluiten dat er bovendien sprake is van grote urgentie om voor een aantal habitats de stikstoflast voor eind 2025 of voor eind 2030 naar beneden te brengen, omdat de schade die ontstaat anders onherstelbaar is. Voor H9190 Oude eikenbossen, H2330 Zandverstuivingen, H2310 Stuifzandheide met struikhei, H9120 Beuken- eikenbossen met hulst en H4030 Droge heide bestaat volgens dit rapport een zeer grote urgentie om op korte termijn – voor 2025 - de stikstof tot onder de voor deze habitats geldende KDW te laten dalen. De mogelijkheden daartoe zijn beperkt en uitkoop van boeren is één van de weinige concrete maatregelen die op de korte en lange termijn die stikstofdaling kunnen borgen, althans de minister heeft zelfs geen begin van bewijs overgelegd dat er op korte termijn voldoende andere maatregelen zijn om de noodzakelijke stikstofdaling te bewerkstelligen en dat dit kan worden bereikt met andere maatregelen dan de uitkoop van de saldogevende bedrijven. Gelet op de grote

⁴² Bobbink et al., Onderzoekscentrum Bware, 'Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht', 2022, zie https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2022/02/6c62b831-0bobbinketal2022rapportherstelbaarheidvoorgp_finalfinal.pdf

stikstofgevoeligheid van de betreffende habitats op de Veluwe en de andere betrokken Natura 2000-gebieden, de lage KDW's van deze habitats en de beperkte mogelijkheden om de nodige stikstofdaling te bereiken, is de conclusie dat de minister in het bestreden gewijzigde tracébesluit onvoldoende heeft geborgd dat de voortgaande verslechtering van deze habitats kan worden tegengegaan, zonder dat daarvoor de stikstofruimte van de saldogevende berdijsen nodig is.

66. Het voorgaande leidt dan ook tot de conclusie dat zeer veel habitattypen van de Veluwe en de andere Natura 2000-gebieden waarop significante negatieve effecten van het tracébesluit niet zijn uit te sluiten, in een ongunstige staat van instandhouding verkeren, terwijl voor het herstel van die habitattypen stikstofreductie noodzakelijk is en de stikstofruimte die daarvoor beschikbaar is, beperkt is. De stikstofruimte die nodig is om de achteruitgang van de habitats van de betreffende Natura 2000-gebieden te stoppen, wordt in het bestreden tracébesluit gebruikt voor de wegverbreding. Dit is in strijd met de artikelen 2.7, tweede lid, van de Wnb en artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, omdat de stikstofdepositie van de wegruitbreiding ook na dit extern salderen na ingebruikname daarvan terecht zal komen op feitelijk overbelaste habitats, zodat ook na salderen significante effecten van de stikstofdepositie van de wegruitbreiding niet met zekerheid zijn uit te sluiten. Omdat bovendien in die situatie niet aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn wordt voldaan, doordat de uitkoop van boeren vanwege de beperkt beschikbare stikstofruimte met voorrang ten goede dient te komen aan de beschermde natuur, blijft er geen dekkende stikstofruimte over die aan de wegverbreding A27 kan worden toegekend. Significante effecten van het project kunnen dan ook niet worden uitgesloten. Daarbij is van belang dat de KDW's van veel habitats op de Veluwe en andere relevante gebieden zeer laag zijn, terwijl herstel na wegwerken van de stikstoflast beperkt mogelijk is. Appellanten verwijzen in dit verband nog naar de PAS-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak, waarin het volgende werd overwogen:

"16.3.PAS-bronmaatregelen en herstelmaatregelen die specifiek voor het PAS worden genomen zijn instandhoudings- of passende maatregelen die nodig zijn krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn als de maatregel gelet op de staat van instandhouding van de natuurwaarden en de instandhoudingsdoelstellingen moet worden getroffen voor het behoud van de gunstige staat van instandhouding van de natuurwaarden, of om verslechteringen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben voor de stikstofgevoelige natuurwaarden waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen, te voorkomen. Is het behoud van de staat van instandhouding van de natuurwaarden in een Natura 2000-gebied gewaarborgd, dan kunnen de PAS-bronmaatregelen en de herstelmaatregelen die specifiek voor het PAS worden getroffen geïdentificeerd worden als beschermingsmaatregel." (AbRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603).

67. Met andere woorden: de instandhouding van habitats moet zijn gewaarborgd, voordat bronmaatregelen, in dit geval externe saldering, kunnen worden ingezet, niet als instandhoudingsmaatregel, maar als mitigerende maatregel voor een specifiek project. Ook volgens de hiervoor aangehaalde GOL-uitspraak moet inzichtelijk worden gemaakt met welke andere maatregelen de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie kan worden gerealiseerd. Juist bij de habitats van de Veluwe en de andere omliggende Natura 2000-gebieden zijn weinig andere maatregelen beschikbaar en is ook daarom inzicht in welke andere maatregelen kunnen en zullen worden getroffen onmisbaar om te kunnen concluderen dat de beëindiging van uitgekochte boeren als mitigerende maatregel mag

worden ingezet om te kunnen vaststellen dat significante effecten met wetenschappelijke zekerheid kunnen worden uitgesloten.

68. Samenvattend leidt dit tot de volgende conclusies ten aanzien van het extern salderen waarop het gewijzigde tracébesluit berust.

- Op de Veluwe en andere N2000 gebieden waarop het tracébesluit (mogelijk) significant negatieve effecten heeft bevinden zich verschillende habitattypen waarvoor op korte termijn (2025) volgens het rapport van Bobbink et al. (2022) een stikstofreductie tot onder de KDW nodig is;
- De wegbuitbreiding waarvoor het gewijzigde tracébesluit werd genomen, heeft zonder mitigatie significant negatieve effecten op een aantal van deze 'urgente' habitattypen;
- Er zijn geen of onvoldoende maatregelen geformuleerd om de vereiste stikstofreductie tot onder de KDW's voor eind 2025 of op afzienbare termijn te realiseren ten aanzien van de habitats die invloed van de wegbuitbreiding ondervinden én waarvoor stikstofreductie zeer urgent is;
- Er zijn reëel gezien ook geen maatregelen mogelijk op de korte termijn (voor eind 2025) om deze reductie te realiseren;
- de salderingsmaatregelen (opkoop boerderijen) moet daarom als instandhoudingsmaatregel worden getypeerd en niet als mitigerende maatregel die in de passende beoordeling kan worden betrokken.

Extern salderen: feitelijke aanwezigheid bedrijven

69. Uit de rechtspraak blijkt (zie bijvoorbeeld AbRS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, r.o. 6.4) dat voor de vraag of extern gesaldeerd kan worden, relevant is of het te beëindigen bedrijf op dat moment feitelijk aanwezig was. Appellanten verwijzen in dit verband ook naar de Beleidsregels Extern Salderen⁴³ van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, waarin een soortgelijk vereiste is opgenomen:

Artikel 2

"1. Bij het besluit op een aanvraag van een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming gebaseerd op extern salderen of verleasen, wordt uitsluitend de emissie betrokken die kan plaatsvinden op grond van de toegestane en feitelijk gerealiseerde capaciteit voor de activiteit van de saldogeiver of verleaser."

70. Of de uitgekochte bedrijven aan dit vereiste voldoen en in hoeverre en met betrekking tot welke datum de feitelijk gerealiseerde capaciteit bij de beoordeling is betrokken, is uit de stukken niet onomstotelijk vast te stellen. Het is daardoor onduidelijk of met de saldogevers mocht worden gesaldeerd en voor welke omvang van de stikstofdepositie. Appellanten wijzen in dit verband op het volgende.

71. In Bijlage 8 bij de passende beoordeling wordt in punt 1.3 weliswaar gesproken over 'toegestane en feitelijk gerealiseerde capaciteit', maar verderop in dezelfde paragraaf is sprake van de 'feitelijk gerealiseerde activiteit'. De vraag rijst daardoor waar vanuit is gegaan bij de saldogevers, van de feitelijk gerealiseerde capaciteit of de activiteit; is uitgegaan van

⁴³Stcr. 2020 nr. 52486, zie artikel 2 van Beleidsregels Extern Salderen

de feitelijk gerealiseerde activiteit, dan zou dit kunnen betekenen dat ook als niet de volledige capaciteit is gerealiseerd, die toch in volle omvang is meegenomen voor de saldering. Of steeds van gerealiseerde capaciteit is uitgegaan, wordt ook op basis van het volgende twijfelachtig:

- In de aanvullende overeenkomst voor het bedrijf aan de Lange Heideweg is onder uitgangspunt h het volgende opgenomen:

“De stikstofrechten betreffen niet-gerealiseerde capaciteit.”

De overeenkomst voldoet aldus naar het oordeel van appellanten niet aan de voorwaarden voor extern salderen.

Extern salderen: onvoldoende samenhang

72. In de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak is vastgesteld dat voor externe saldering nodig is dat tussen de beëindiging van de saldogevende activiteiten en het te vergunnen project sprake is van directe samenhang:

“6.2 (...) Bij het betrekken van de bedrijfsbeëindiging in de passende beoordeling en bij het salderen op grond van artikel 19kd, eerste lid, aanhef en onder b, van de Nbw 1998 dient een directe samenhang te bestaan tussen het te vergunnen project en de beëindiging van het bedrijf waaraan de vergunde situatie wordt ontleend.” (AbRS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1207).

Recenter overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak over het vereiste van directe samenhang het volgende:

“24.6 (...) Die directe samenhang kan tot uitdrukking komen in de intrekking van de vergunning waarmee wordt gesaldeerd of een overeenkomst tussen de saldogeiver en saldonemer over de overname van stikstofdepositie. Verder dient vast te staan dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd (uitspraken van 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931 en 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054). Bij externe saldering in de vorm van een, al dan niet gedeeltelijke, intrekking van een natuurvergunning is verder van belang dat de stikstofdepositie aanwezig was of kon zijn tot het moment van intrekking van de natuurvergunning of het sluiten van de overeenkomst over de overname van de stikstofdepositie ten behoeve van het saldo-ontvangende bedrijf.” (AbRS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1586).

73. Daarbij is het noodzakelijk na te gaan of een saldogevende beëindiging niet al om andere redenen heeft plaatsgehad dan het project waarmee extern gesaldeerd wordt. In het kader van de saldogevers voor de wegbreiding A27/A12 geldt dat uitkoop van een bedrijf substantiële delen van een bedrijf al werd gerealiseerd voor andere wegbreidingen, waaronder de ViA15. De vraag die rijst is of er na die gedeeltelijke beëindigingen met het oog op andere projecten nog wel een levensvatbaar bedrijf overbleef, waarvan het laatste deel kon worden beëindigdbeëindigd specifiek ten behoeve van de bestreden wegbreiding. Dit geldt voor alle beëindigingsovereenkomsten die Rijkswaterstaat sloot met saldogevers, omdat de overeenkomsten bedoeld zijn voor extern salderen ten behoeve van meerdere projecten. De directe samenhang met specifiek de wegbreiding A27/A12 is er dan niet. Dit geldt ook voor de overeenkomsten tussen saldogevers en Rijkswaterstaat die oorspronkelijk als saldering voor het Knooppunt A28 en/of de ViA15 met boeren werden gesloten en waar een addendum op werd gesloten ten behoeve van de wegbreiding A27/A12. In alle gevallen rijst de vraag in hoeverre er sprake is van directe samenhang tussen de beëindiging van die bedrijven en de wegbreiding A27/A12, alleen al omdat een groot deel van de

bedrijven werd beëindigd ten behoeve van andere projecten zodat na die gedeeltelijke beëindigingen niet meer gesproken kan worden van levensvatbare agrarische bedrijven die specifiek ten behoeve van de wegbreiding A27/A12 zijn beëindigd. Appellanten zijn van oordeel dat er in het geval van alle saldogevers daarom geen sprake is van directe samenhang.

74. De adviseur van de betreffende bedrijven verklaarde bovendien dat saldogevers al van plan waren met hun bedrijf te stoppen en dat onder invloed van de met Rijkswaterstaat gesloten overeenkomsten, daartoe hooguit wat eerder waren overgegaan, zo blijkt uit een artikel in De Gelderlander⁴⁴, waarin de heer Addy Ruitenbeek van Struikhoeve Advies, begeleider van vier van de bedrijven, het volgende meedeelde:

“Deze boeren dachten allemaal al aan stoppen. Deze regeling betekent voor hen dat dit ook financieel mogelijk wordt. Ze kunnen nu dankzij een kleine vergoeding sneller het agrarische bedrijf beëindigen. Anders waren ze over vijf of tien jaar gestopt.”

75. In de aanvulling vaststellingsovereenkomst Laarweg is onder punt 6.3 het volgende bepaald:
“Veehouder heeft de feitelijke uitvoering van de Saldogevende activiteit reeds beëindigd en houdt deze beëindigd.”

De overeenkomst voldoet niet aan het vereiste van directe samenhang. De saldogevende activiteit was immers ook zonder het project wegbreiding A27/A12 al beëindigd.

76. Het deels stoppen van het bedrijf aan de Zeggelaarweg 3 te Lunteren werd al ingezet bij de ViA15. Ook daar is geen sprake van directe samenhang met het gewijzigde tracébesluit.

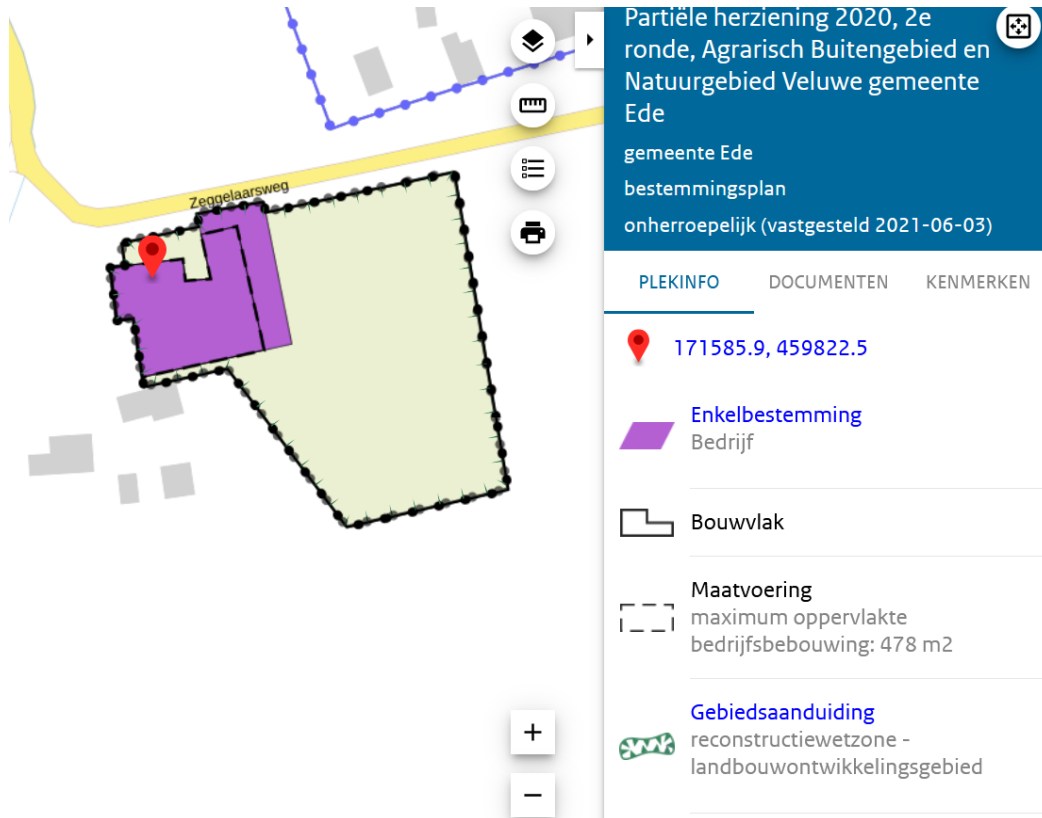
77. In de Uitgangspuntennotitie Salderingsberekeningen staat over dit bedrijf het volgende:

“Een deel van het saldo van dit bedrijf is reeds ingezet als mitigerende maatregel in het Tracébesluit A12/A15 Ressen – Oudbroeken (ViA15) 2021. Dit besluit is vastgesteld op 7 september 2021. De in te trekken vergunning is ten behoeve van het project ViA15 echter alleen gebruikt ter saldering van de projectbijdragen van het project ViA15 op het Natura 2000-gebied Binnenveld. De depositieruimte die als gevolg van de intrekking van deze vergunning ontstaat op andere Natura 2000-gebieden dan Binnenveld, maakt geen deel uit van de passende beoordeling van het project ViA15 en is dus nog beschikbaar.”

78. De vraag rijst of hiermee wel een juiste interpretatie is gegeven aan hetgeen is vergund. In recente uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) expliciet bevestigd dat een Wnb-vergunning wordt verleend voor een project (AbRvS 18 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2760](https://www.gelderlander.nl/ede/boeren-op-de-veluwe-stoppen-om-omstreden-verbreding-a27-en-a12-bij-utrecht-mogelijk-te-maken~a949329b/), r.o. 6). Bij het verlenen van een natuurvergunning wordt dus niet een bepaalde stikstofemissie of stikstofdepositie vergund (zie AbRvS 1 juli 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1528](https://www.gelderlander.nl/ede/boeren-op-de-veluwe-stoppen-om-omstreden-verbreding-a27-en-a12-bij-utrecht-mogelijk-te-maken~a949329b/), r.o. 5.2). Omdat bij de ViA15 al is gesaldeerd is met uitkoop van de boerderij aan de Zeggelaarsweg, rijst de vraag of deze uitkoop ook nog voor een ander project (wegverbreding A27) kan worden ingezet als saldogever. Nu echter het project Zeggelaarweg (met uitzondering van 200 vleesvarkens) is ingezet ten behoeve van de natuurvergunning voor de ViA15 en de natuurvergunning van die boerderij ook ten behoeve van de ViA15 is ingetrokken, volgt uit de rechtspraak van de Afdeling

⁴⁴ De Gelderlander, 23 augustus 2022, zie <https://www.gelderlander.nl/ede/boeren-op-de-veluwe-stoppen-om-omstreden-verbreding-a27-en-a12-bij-utrecht-mogelijk-te-maken~a949329b/>

bestuursrechtspraak dat het betreffende project, de boerderij Zeggelaarsweg, al als mitigerende maatregel is ingezet. De beëindiging van dat project staat in onlosmakelijke samenhang met de ViA15 en kan niet dubbel als salderingsmaatregel worden betrokken.



Bron: ruimtelijkeplannen.nl

79. Daar komt naar het oordeel van appellanten bij dat voor het bedrijf aan de Zeggelaarsweg 3, inmiddels een nieuw bestemmingsplan geldt, de 'Partiële herziening 2020, 2e ronde, Agrarisch Buitengebied en Natuurgebied Veluwe gemeente Ede', vastgesteld op 3 juni 2021, waarbij bestemming 'Agrarisch-iv' is omgezet naar de bestemming 'Bedrijf (t/m cat. 2) met bouwvlak en agrarisch zonder bouwvlak'. Appellanten verwijzen naar de hieronder opgenomen figuur. Het gesloten addendum op de overeenkomst van uitkoop van 28 juli 2021, dat ten behoeve van saldering met het project Ring Utrecht werd gesloten, dateert van na de vaststelling van het bestemmingsplan, waarbij de salderingsactiviteiten al waren wegbestemd. Er viel op die datum en ook ten tijde van het gewijzigd tracébesluit niets meer te salderen.

80. In de passende beoordeling is daarnaast ten onrechte ook niet meegenomen dat de gewijzigde bestemming in het nieuwe bestemmingsplan ook voor een zeker mate van stikstofdepositie zal zorgen. Ook daar is, voor zover kon worden nagegaan, in de salderingsberekeningen ten behoeve van het gewijzigde tracébesluit ten onrechte geen rekening mee gehouden.

Compensatie zeer onvoldoende en te onzeker

81. Appellanten verwijzen naar wat zij in het oorspronkelijke beroep aanvoerden inzake de compensatie van natuurwaarden die door het project worden aangetast. Compensatie is ten onrechte niet beoordeeld of voorzien voor de schade die door de wegwitbreiding zal ontstaan buiten 25 km afstand van de weg. Het gaat echter om aan het project toe te rekenen effecten die onder de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wnb vallen. Buiten die 25 km zal de stikstofdepositie vanwege de wegwitbreiding niet nul zijn en dus is compensatie vrijwel zeker noodzakelijk, gelet op de stikstofgevoelige habitats dichtbij het traject met een verkeerstoename en de overwegend ongunstige staat waarin deze habitats verkeren.
82. Overigens zijn appellanten van oordeel dat met de huidige stikstofniveaus de aanleg en ontwikkeling van nieuwe voor stikstofgevoelige natuur zeer onzeker is. In de passende beoordeling ontbreekt een beoordeling van de bestaande stikstofoverbelasting en hoe onder die omstandigheden op voorhand de zekerheid zou zijn verkregen dat compensatie natuur kan worden aangelegd en tot volwaardig habitat zal ontwikkelen nog voordat de effecten van de wegverbreding optreden. Bovendien zijn veel van de maatregelen die als compensatie worden ingezet ook zonder het wegverbredingsproject al nodig voor de habitats om aan de voorgeschreven uitbreidings- en behoudoelstellingen te voldoen. Dit geldt, en zo is dat ook uitgebreid omschreven in het deskundigenrapport, dat eerder namens appellanten werd ingebracht, onder andere voor Oude eikenbossen H9190, waarvoor een uitbreidings- en verbeteropgave geldt, terwijl door overbelasting met stikstof in de praktijk sprake is van ernstig kwaliteitsverlies en zelfs van enig verlies van oppervlakte.
83. Vermeldingswaardig is dat de compensatieopgave voor het wijzigingsbesluit aanzienlijk is vergroot ten opzichte van tracébesluit 2020 zoals blijkt uit de navolgende tabellen. Appellanten hebben voor het beroep tegen het oorspronkelijke tracébesluit een zeer kritische analyse overlegd van deskundige Van den Burg. Deze analyse zal op korte termijn worden aangevuld met een analyse van de nieuwe passende beoordeling en het gewijzigd tracébesluit.

SSRS

84. Inmiddels heeft de minister besloten om de snelheidsmaatregel waarmee het stikstofregistratiesysteem (SSRS) deels is gevuld niet meer in te zetten voor zogenaamde MIRT-projecten (genoemd in artikel 2.2, onder b, van de Rn). De minister heeft in de Tweede Kamer meegedeeld dit te zullen verwerken in het gewijzigde tracébesluit⁴⁵. Stikstofruimte uit de snelheidsmaatregel is via het SSRS in het oorspronkelijke tracébesluit ingezet als mitigerende maatregel voor stikstofeffecten op verschillende Natura 2000-gebieden, waarmee de minister onder andere een zwaardere ADC-toets voor niet uit te sluiten negatieve effecten van het tracébesluit op prioritaire habitattypen trachtte te voorkomen.
85. Nu de minister door geen gebruik meer te maken van de snelheidsmaatregel via het SSRS impliciet het standpunt inneemt dat via het SSRS onvoldoende zekerheid wordt verkregen

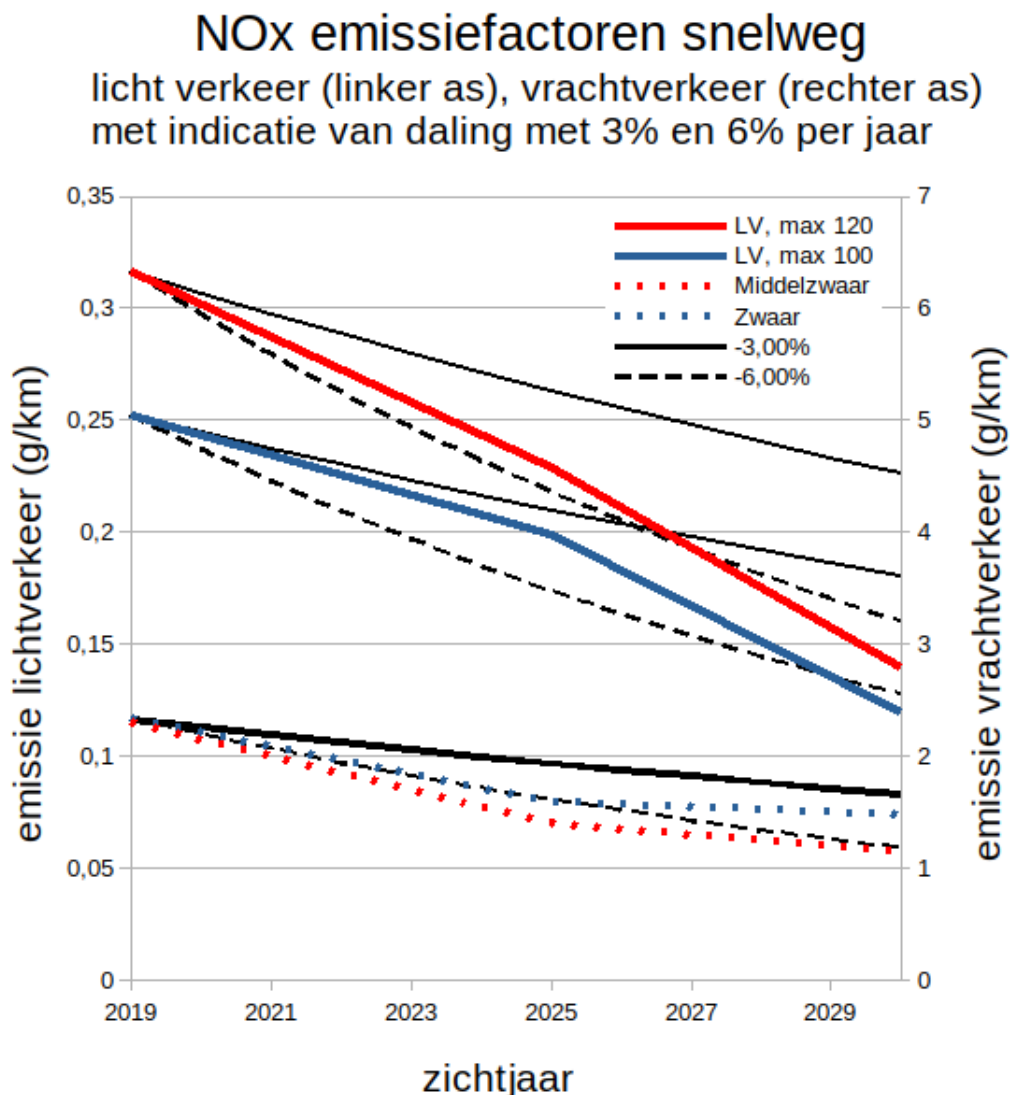
⁴⁵ Kamerstukken II, 2021–2022, 35 925 A, nr. 24, p.3, zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-A-24.html>

over het uitblijven van significante effecten van het project en in het gewijzigde tracébesluit geheel geen beroep meer doet op het SSRS dient het beroep van appellanten op dat punt gegrond te worden verklaard.

Emissiefactoren onjuist

86. Om de verkeersemisatie in 2030 en 2035 te berekenen maakt AERIUS gebruik van geschatte emissiefactoren, die de uitstoot per autokilometer vastleggen. De vastgestelde emissiefactoren zijn hoogst speculatief. Dit is al aangevoerd en aangetoond in het oorspronkelijke beroepschrift, ter ondersteuning van het bezwaar tegen het gebruik van de snelheidsmaatregel en het SSRS voor mitigatie. Hoewel de snelheidsmaatregel en het SSRS in het nieuwe wijzigingsbesluit niet meer worden gebruikt blijft het bezwaar tegen de onderbouwing van de emissiefactoren voor het berekenen van de depositie van wegverkeer na wegverbreding in 2030 en 2035 staan. Appellanten verwijzen in dit verband naar het Geetacs rapport "Toename van het effect van de snelheidsmaatregel door veranderde emissiefactoren NH₃" van 27 januari 2021, in het bijzonder de bijlage daarin, waarin wordt ingegaan op het speculatieve karakter van de voorgeschreven emissiefactoren. Het betreffende rapport werd ingediend in de procedure tegen het oorspronkelijke tracébesluit. In de bijlage bij een Addendum van 21 september 2021 bij dat document is een TNO *whitepaper* geciteerd, waarin redenen worden gegeven waarom de emissiefactoren voor het verkeer minder snel dalen dan AERIUS voorschrijft.
87. Inmiddels heeft TNO een nieuwe notitie gepubliceerd, "Een weg uit de stikstofproblematiek"⁴⁶. TNO stelt daarin vast dat de verkeersemisaties met 3% per jaar afnemen:
- "Door oudere typen te laten uitstromen en import te beperken, kan de gemiddelde leeftijd van het Nederlandse wagenpark met twee jaar afnemen. De NO_x emissies door het wegverkeer dalen dan met 6% per jaar in plaats van de huidige 3%." (p. 8).
88. Onderstaande figuur toont de trend van de voorgeschreven emissiefactoren voor NO_x, zoals vastgesteld in maart 2022, voor licht verkeer (personenauto's) en voor middelzwaar en zwaar vrachtverkeer op een snelweg (voor licht verkeer bij maximumsnelheden 100 (blauw) en 120 km/u (rood), zonder strikte handhaving). De dunne zwarte lijnen tonen afname met 3% (getrokken) resp. 6% (onderbroken lijn).
89. De door AERIUS voorgeschreven emissiefactoren dalen dus veel sneller dan de door TNO geconstateerde 3% per jaar. Bij die door TNO verwachte daling van 3% stoot het wegverkeer in 2030 50% meer uit dan wat AERIUS nu berekent. De weerslag van het gebruik van de optimistische daling door AERIUS is groot. Bij 50% hogere emissie verdubbelt bijvoorbeeld de compensatie-opgave voor H9190 (Oude Eikenbossen) op de Veluwe van 2461 m² naar 4961 m². Elke in de Figuur getoonde curve duikt in 2030 zelfs onder de lijn van afname met 6%, met uitzondering van die voor zwaar vrachtverkeer. Dus AERIUS schrijft voor dat wegverkeer in 2030 minder uitstoot dan wat TNO zelfs met versterkt beleid haalbaar acht.

⁴⁶ <https://www.pigbusiness.nl/site/assets/files/0/05/42/225/tno-notitie---emissies-en-depositie-van-stikstof-in-nederland.pdf>



90. De conclusie is dat de verwachte natuurschade veel groter is dan de berekende bijdrage waar de toepassing van AERIUS toe leidt. De voor het gewijzigde tracébesluit uitgevoerde berekeningen geven dan ook geen wetenschappelijke zekerheid dat significante negatieve effecten kunnen worden uitgesloten. Het gewijzigd tracébesluit dient ook om die reden te worden vernietigd.

Ongeoorloofde staatsteun

91. Appellanten zijn van oordeel dat de uitkoopsommen voor de uitkoop van boerderijen ten behoeve van het gewijzigde tracébesluit mogelijk veel hoger zijn dan de daadwerkelijke waarde van de betreffende boerenbedrijven. Zeker in het licht van het feit dat de agrarische sector zal moeten worden gesaneerd in de komende jaren, lijkt een onrealistische vergoeding te zijn toegekend. In het kader van de uitvoerbaarheid van het project had voorafgaand aan het nemen van het gewijzigde tracébesluit moeten worden getoetst in hoeverre deze aanpak al dan niet strijd oplevert met het Europese toetsingskader inzake staatsteun. Dit is ten onrechte niet gebeurd.

Conclusie

Appellanten verzoeken het beroep tegen het tracébesluit en het gewijzigde tracébesluit gegrond te verklaren en de besluiten te vernietigen, met veroordeling van de minister van Infrastructuur en Waterstaat in de kosten van de procedure, inclusief de kosten van de door appellanten ingeschakelde deskundigen.