

AAN: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
T.a.v. minister C. Schouten
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

VAN: Vereniging Milieudefensie
Nieuwe Looiersstraat 31
Postbus 19199
1000 GD Amsterdam
bram.van.liere@milieudefensie.nl

Betreft: Handhavingsverzoek Wet natuurbescherming i.v.m. Verkeersbesluit Aanpassing van de maximumsnelheid op delen van autosnelwegen in beheer van het Rijk, Staatscourant, 15 december 2016, nr. 70410

Datum: Amsterdam, 5 september 2019

Geachte minister Schouten,

1. Hierbij verzoek ik namens de Vereniging Milieudefensie, Nieuwe Looierstraat 31 te Amsterdam, om handhaving met betrekking tot het zonder vergunning ingevolge artikel 2.7 tweede lid Wet natuurbescherming (Wnb) dan wel zonder een passende beoordeling ingevolge artikel 2.8 lid 1 van de Wnb uitvoeren van een project, in casu het nemen, dan wel uitvoeren van een verkeersbesluit, als omschreven in de volgende alinea.
Gezien het bepaalde in artikel 1.3 lid 5 Wnb en art 1.2 lid 5 Besluit natuurbescherming bent u daartoe bevoegd, en niet gedeputeerde staten van de betrokken provincies.
2. Het gaat om het volgende verkeersbesluit, waarbij de maximumsnelheid op delen van autosnelwegen in beheer van het Rijk op 130 km per uur is vastgesteld:
 - Verkeersbesluit Aanpassing van de maximumsnelheid op delen van autosnelwegen in beheer van het Rijk, Staatscourant, 15 december 2016 ,nr. 70410: *Door het verwijderen dan wel het plaatsen van de borden A1 en A2 van bijlage 1 van het RVV 1990, met onderborden, de maximumsnelheid op zes autosnelwegtrajecten aan te passen, zoals aangegeven op de bij dit besluit behorende tabel (zie bijlage bij dit besluit).* (hierna: **het Verkeersbesluit**)
1. Deze snelheidsverhoging leidt tot een toename van stikstofdepositie op de en in de nabijheid van de rijkswegen gelegen natuurgebieden, waaronder Natura 2000.
 - Traject A15 Tiel West/Meteren – knooppunt Valburg ligt op circa 2 km afstand van het

Natura 2000-gebied Rijntakken, deelgebieden Uiterwaarden Waal en Uiterwaarden Nederrijn;
- Traject A2 Leenderheide-Budel doorsnijdt het Natura 2000-gebied Leenderbos, Grootte Heide & de Plateaux;
- Traject Leenderheide-Budel doorsnijdt het Natura 2000-gebied Weerter- en Budelerbergen Ringselven;
- Traject A7 Tijnje – Drachten doorsnijdt het Natura 2000-gebied Van Oordts' Mersken.
- Traject A28 Den Uithof en Den Dolder - knooppunt Maarn ligt in de nabijheid van het Natura 2000-gebied Oostelijke Vechtplassen.

2. Het Verkeersbesluit is onherroepelijk geworden. Ten behoeve van de uitvoering van het Verkeersbesluit is geen vergunning ingevolge artikel 2.7 lid 2 Wnb verleend, noch is een passende beoordeling uitgevoerd als bedoeld in artikel 2.8, eerste lid Wnb waaruit is gebleken dat geen vergunning is vereist.
3. Hieronder volgt een onderbouwing van het handhavingsverzoek.

Verkeersbesluit

4. Per 1 september 2012 is de algemene maximumsnelheid op autosnelwegen in Nederland van 120 km/uur naar 130 km/uur verhoogd. Op een autosnelweg mag pas 130 km/uur worden gereden nadat een verkeersbesluit is genomen op grond van artikel 15, eerste lid Wegenverkeerswet en een verkeersbord is geplaatst waarop de maximumsnelheid van 130 km/uur is aangegeven.¹ Op de onderhavige wegtrajecten gold een maximumsnelheid van 120 km/uur, respectievelijk overdag 100 of 120 km/uur en in de avond en nacht 130 km/uur. In het Verkeersbesluit wordt aangegeven dat uit nieuw uitgevoerd onderzoek naar de omgevingseffecten (geluid, lucht en natuur) heeft uitgewezen dat het niet langer noodzakelijk is deze uitzonderingen op de algemene maximumsnelheid van 130 km/uur te handhaven. Middels het Verkeersbesluit heeft de Minister de maximumsnelheid op de betreffende delen van de genoemde autosnelwegen op 130 km per uur vastgesteld.
5. In het Verkeersbesluit wordt in paragraaf 3 ingegaan op de omgevingseffecten van het besluit. Wij richten ons in dit handhavingsverzoek op het aspect natuur. Paragraaf 3.3. van het Verkeersbesluit geeft aan dat er zich binnen de invloedssfeer van de onderhavige wegtrajecten Natura 2000-gebieden bevinden. Ten behoeve van een zorgvuldige besluitvorming is op basis van de Natuurbeschermingswet 1998 beoordeeld (voor zover hier relevant) of vanwege toename van geluid of stikstof sprake kan zijn van mogelijke verslechtering van de kwaliteit van natuurlijke habitats of habitats van soorten, dan wel significante verstoring van soorten in Natura 2000 gebieden. Verwezen wordt naar de uitgevoerde *Natuurtoetsen 130 km/uur Beoordeling mogelijk (significante) effecten op Nederlandse Natura 2000-gebieden, waarop het Programma Aanpak Stikstof van toepassing is [22 juni 2016, Sweco]*. (hierna: **de Natuurtoetsen**).
6. Geconcludeerd wordt – in het kader van de Wegenverkeerswet - dat een aanpassing van de maximumsnelheid mogelijk is.

¹ Artikel 15 lid 1 Wegenverkeerswet: De plaatsing of verwijdering van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen verkeerstekens, en onderborden voor zover daardoor een gebod of verbod ontstaat of wordt gewijzigd, geschiedt krachtens een verkeersbesluit.

Natuurtoetsen 130 km/uur

7. In de paragrafen 4.4, 5.4, 6.4 en 7.4 van de Natuurtoetsen wordt (telkens in dezelfde bewoordingen) ingegaan op de effecten stikstofdepositie op de betreffende Natura 2000-gebieden, zijnde:

- Rijntakken, deelgebieden Uiterwaarden Waal en Uiterwaarden Nederrijn (Pgr 4.4)
- Leenderbos, - Groote Heide & de Plateaux (Pgr 5.4)
- Weerter- en Budelerbergen & Ringselven (Pgr 6.4)
- Van Oordts' Mersken (Pgr 7.4)

1. Wij citeren:

Pgr 4.4: “Bij het bepalen van de autonome ontwikkeling van de stikstofdepositie door het wegverkeer op het hoofdwegennet is de algemene maximumsnelheid voor motorvoertuigen op autosnelwegen van 130 kilometer per uur als uitgangspunt gehanteerd. De stikstofdepositie van het wegverkeer bij een maximumsnelheid van 130 km/uur is dus als autonome ontwikkeling in het PAS betrokken. Dit betekent dat in het kader van een snelheidsverhoging derhalve geen ontwikkelingsruimte vereist is en er vindt ook geen toedeling van ontwikkelingsruimte plaats. Het PAS is, inclusief de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen, in zijn geheel passend beoordeeld. In de gebiedsanalyses, waaronder de gebiedsanalyse Rijntakken 14², is voor het betreffende Natura 2000-gebied onderbouwd dat, tegen de achtergrond van de effecten van de maatregelen die op grond van het programma worden getroffen, het gebruik van de depositieruimte de natuurlijke kenmerken van de te beschermen habitattypen en leefgebieden van de soorten niet zal aantasten.

In het kader van het PAS is een prognose gemaakt van de ontwikkeling van de stikstofdepositie in 2020 en 2030. Bij het bepalen van de totale te verwachten depositie is in AERIUS rekening gehouden met de cumulatieve bijdragen van alle emissiebronnen in Nederland en het buitenland, gebaseerd op een scenario van hoge economische groei en vaststaand en voorgenomen beleid. De totale te verwachten depositie is betrokken in de passende beoordeling van het gehele programma. De conclusie is dat bij de gegeven ontwikkeling van de stikstofdepositie de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet worden aangetast. Via monitoring bewaken de bestuursorganen die het programma (mede) vaststellen of de totale depositie, alsmede de emissies van de te onderscheiden bronnen, zich inderdaad ontwikkelen conform de prognoses waar in het PAS vanuit is gegaan.”

2. De conclusie in de Natuurtoetsen is dat op grond van de uitgevoerde effectbeoordeling geconcludeerd kan worden dat (significante) effecten als gevolg van de voorgenomen snelheidsverhoging op de onderhavige trajecten op de habitattypen en -soorten en vogelrichtlijnsoorten waarvoor de betreffende Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, zijn uit te sluiten.
3. Met betrekking tot het traject A28 Den Uithof en Den Dolder-knooppunt Maarn welk traject in de nabijheid ligt van het Natura 2000-gebied Oostelijke Vechtplassen hebben wij **geen natuurtoets** gevonden. Dit terwijl er mogelijk effecten stikstofdepositie op het natura 2000-gebied Oostelijke Vechtplassen zijn.

Programma Aanpak Stikstof (PAS)

² Zie ook Pgr 5.4: Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux; Pgr 6.4: Weerter- en Budelerbergen & Ringelven; Pgr 7.4: Van Oordt's Mersken.

4. Voor de onderbouwing dat (significante) effecten als gevolg van de voorgenomen snelheidsverhoging op de voornoemde trajecten zijn uitgesloten op de habitattypen en -soorten en Vogelrichtlijnsoorten waarvoor de betreffende Natura 2000-gebieden zijn aangewezen, wordt derhalve verwezen naar de passende beoordeling uit het PAS.
5. In het PAS³ wordt aangegeven dat de totale depositieruimte die voor de voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in een Natura 2000-gebied beschikbaar is, kan worden onderscheiden in drie delen:
 - 1) depositieruimte die beschikbaar is voor **autonome ontwikkelingen**;
 - 2) depositieruimte die beschikbaar is voor activiteiten onder grenswaarden, en
 - 3) ontwikkelingsruimte die kan worden toegeedeeld in toestemmingsbesluiten voor nieuwe activiteiten.
6. De omvang van de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen is bepaald met het scenario van een economische groei van 2,5%. Bij de berekening van de depositiebehoefte voor autonome ontwikkelingen is rekening gehouden met vaststaande beleidsmaatregelen en regelgeving. De autonome groei is de groei van activiteiten die reeds plaatsvinden bij de aanvang van dit programma en waarvoor geen toestemming vooraf vereist is. Het gaat dan bijvoorbeeld om ontwikkelingen als de toename van de productie bij bedrijven – binnen de voorwaarden van een reeds verleende vergunning op grond van de wet –, de groei van het verkeer en consumentengroei. De depositie door nieuwe activiteiten waarvoor vooraf toestemming is vereist en depositie door activiteiten die vallen onder grenswaarden, behoren niet tot de depositie als gevolg van autonome ontwikkelingen.⁴
7. Er is uitgegaan van de door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat geprognoseerde ontwikkelingen in de sectoren wegverkeer, scheepvaart, luchthavens en spoor. **Bij het bepalen van de autonome ontwikkeling van de stikstofdepositie door het wegverkeer op het hoofdwegennet is de algemene maximumsnelheid voor motorvoertuigen op autosnelwegen van 130 kilometer per uur als uitgangspunt gehanteerd.** Dit is gebaseerd op het beleidsuitgangspunt dat waar mogelijk de maximumsnelheid op autosnelwegen naar 130 kilometer per uur wordt gebracht (zie ook Kamerstukken II 2010/11, 32 646, nr. 1). De autonome ontwikkeling van de stikstofdepositie door het wegverkeer hangt daarnaast ook samen met de infrastructurele projecten, zoals de aanleg of uitbreiding van wegen.⁵
8. Kortom: omdat de snelheidsverhoging van 130 km/uur als autonome ontwikkeling is opgenomen in het PAS, is er volgens de Minister voor het Verkeersbesluit geen ontwikkelingsruimte vereist en er vindt ook geen toedeling van ontwikkelingsruimte plaats. Het PAS is, inclusief de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen, in zijn geheel passend beoordeeld. Maar de Raad van State heeft 29 mei 2019 geoordeeld dat deze passende beoordeling niet voldoet.
PAS-uitspraak ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603
9. De passende beoordeling voor het PAS werd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onvoldoende geacht en daarom kan het PAS niet meer als onderbouwing worden gehanteerd voor het toestaan van activiteiten die leiden tot een toename van stikstofdepositie met significant nadelige effecten op beschermde Natura 2000 gebieden.
10. De Afdeling spreekt zich expliciet uit over verleende vergunningen en meldingen: onherroepelijke vergunningen onder het PAS zijn rechtsgeldig, meldingen niet. De activiteiten waarvoor een melding is gedaan, zijn nu dus vergunningplichtig.

3 pag. 29 PAS

4 Pgr 4.2.2 PAS

5 Noot 47

11. Voor activiteiten die onder de drempelwaarde vielen, of activiteiten die vallen onder de autonome ontwikkelingen geldt dat ze (uiteraard) passend beoordeeld moeten worden ingevolge Wnb 2.8 lid 1, om vast te kunnen stellen of er sprake is van een vergunningplicht op grond van art. 2.7, tweede lid Wnb.
12. Waar de Minister zich heeft gebaseerd op de passende beoordeling van het PAS, bij het oordeel dat de verhoging van de maximumsnelheid als autonome ontwikkeling geen significante nadelige effecten heeft op de habitattypen en -soorten en Vogelrichtlijnsoorten voor de betrokken beschermde Natura 2000-gebieden, kan de onderbouwing van zijn Verkeersbesluit daar niet langer op worden gestoeld. Artikel 2.9, dat een uitzondering inhield voor de vergunningplicht als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid Wnb is niet langer van toepassing. Dat betekent dat voor elk verkeersbesluit tot wijziging van de maximumsnelheid apart beoordeeld moet worden of sprake is van significant nadelige effecten (passende beoordeling) en een daaruit voortvloeiende vergunningplicht ex artikel 2.7, tweede lid Wnb. Voor eerder genomen verkeersbesluiten waarvoor nu geldt dat geen passende beoordeling is uitgevoerd, moet ons inziens alsnog worden beoordeeld aan de hand van de passende beoordeling ex art. 2.8, eerste lid Wnb of sprake is van vergunningplicht op grond van artikel 2.7 eerste lid Wnb.
13. De Wegenverkeerswet en de Wnb zijn immers twee van elkaar onafhankelijke wetsstelsels.⁶ Als een verkeersbesluit is genomen, wil dat nog niet automatisch zeggen dat er op grond van de Wnb een vergunning is of kan worden verleend. Wil de Minister dat de automobilisten gebruik kunnen maken van de maximale snelheid van 130 km/uur dan is niet alleen een verkeersbesluit nodig, maar ook moet worden beoordeeld of er andere toestemmingen nodig zijn, zoals op basis van de Wnb.
14. Dat is in het kader van het onderhavige Verkeersbesluit niet gebeurd, voor zover ons bekend. Er heeft geen toets plaatsgevonden aan het destijds geldende kader van de Natuurbeschermingswet 1998, die op 1 januari 2017 is overgegaan in de Wnb. Nu het PAS beoordelingskader is vervallen, is alsnog een vergunning ingevolge artikel 2.7 lid 2 Wnb vereist, althans een toetsing waaruit blijkt of sprake is van vergunningplicht.
15. TNO heeft in 2016 onderzoek gedaan naar de uitstoot van stikstofoxiden bij verschillende maximumsnelheden. De maximumsnelheid maakt veel uit. Voor de gemiddelde vloot van personen- en bestelauto's op de snelweg is de NOx-emissie op een 130 km/uur snelweg bij normale doorstroming 12% resp. 40% hoger dan op wegen met een maximumsnelheid van 120 km/uur resp. 100 km/uur.⁷
16. Gezien de nadelige effecten van de uitstoot van stikstofoxiden op beschermde natuurgebieden, maar ook op de volksgezondheid, verzoek ik u dan ook om handhavend op te treden. Volledigheidshalve wijzen wij u op de beginselplicht tot handhaving.⁸ Dit klemmt te meer nu het algemeen belang, waaronder in het bijzonder het beschermen van beschermde natuur en de volksgezondheid, gediend is met handhaving. Van een concreet zicht op legalisatie is geen sprake, zo blijkt ook uit de brief die u, mede namens minister van Nieuwenhuizen en minister Ollongren op 27 juni 2019 aan de Tweede Kamer heeft gezonden.⁹

⁶ Zie ook: ECLI:NL:RVS:2017:622, r.o.17.1: "Verder behoeft, zoals de Afdeling in de uitspraak van 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5894, heeft overwogen, bij het nemen van een verkeersbesluit niet zeker te zijn of wordt voldaan aan de verplichtingen van de Natuurbeschermingswet 1998. Artikel 2 van de Wegenverkeerswet 1994 schrijft dat niet voor. Het vorenstaande betekent dat voor het verkeersbesluit op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 geen passende beoordeling behoeft te worden gemaakt."

⁷ TNO rapport, Uitsluit van auto's bij snelheden hoger dan 120km/u, Ligerink N.E., Snokers R.TM, [TNO-2016-TL-NOT-0100295342](https://www.tno.nl/rapporten/2016/01/00295342), 2016;

LINK: <https://repository.tudelft.nl/view/tno/uuid:d5485630-1c7e-43a5-8cd2-e4f870377e7e>

⁸ Zie oa [ECLI:NL:RVS:2017:31](https://www.eclinet.nl/ECLI:NL:RVS:2017:31), r.o. 5.1

17. Wij vragen u om binnen de wettelijke termijn van acht weken een besluit te nemen over dit verzoek om handhaving.

Hoogachtend,



A.D. Pols
Algemeen directeur Vereniging Milieudefensie

Afschrift :
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
t.a.v. Minister C. van Nieuwenhuizen
Postbus 20901
2500 EX Den Haag