

Aan:
Directie Participatie
o.v.v. Ontwerpverkeersbesluit verhoging maximum snelheid A2 en A12
Postbus 30316
2500 GH DEN HAAG

Amsterdam, 20 oktober 2016

Betreft: Zienswijze van de Vereniging Milieudefensie (Amsterdam) op het Ontwerpverkeersbesluit verhoging maximumsnelheid A2, A7, A12, A15 en A28

Inleiding

Op 9 september 2016 is het ontwerpverkeersbesluit verhoging maximumsnelheid A2, A7, A12, A15 en A28 ter visie gelegd. Hierbij maakt de Vereniging Milieudefensie haar zienswijze kenbaar.

Per 1 september 2012 is de algemene maximumsnelheid op autosnelwegen in Nederland omhoog gegaan van 120 km/h naar 130 km/h. Op de meeste trajecten is echter de maximumsnelheid niet verhoogd, vanwege één of meer van de volgende aspecten: (dreigende) overschrijding van luchtkwaliteitsnormen, (dreigende) overschrijding van geluidsnormen, impact op natuur en verkeersveiligheid. Via een jaarlijkse monitoring is bekeken op welke trajecten de maximumsnelheid wettelijk gezien verhoogd kon worden. De vraag daarbij is telkens: Welke veranderingen in omstandigheden legitimeren een verkeersbesluit om de maximumsnelheid op een specifiek traject te verhogen? De minister van Infrastructuur en Milieu betoogt in het onderhavige ontwerpverkeersbesluit dat nieuw onderzoek naar de omgevingseffecten (luchtkwaliteit, geluidhinder en impact op natuur) uitwijst dat het handhaven van een lagere maximumsnelheid dan 130km/h niet langer noodzakelijk is. Milieudefensie bestrijdt deze conclusie. Wij lichten dit toe in onderstaande paragrafen.

Achtereenvolgens gaan wij in op de volgende punten:

1. Ontwerpverkeersbesluit is strijdig met de Europese normen voor luchtkwaliteit;
2. Het voorzorgs- en preventiebeginsel: Om aan de EU-normen voor luchtkwaliteit te voldoen, volstaat het niet om af te koersen op waarden net onder die norm;
3. Effecten van verhoging maximumsnelheid zijn strijdig met internationale verdragen inzake mensenrechten;
4. Twijfels over rechtsgeldigheid van de rekenmethodiek op punten die de luchtkwaliteitsnormen overschrijden;
5. Toename van geluidhinder dicht tegen het Geluidproductieplafond;
6. Aantasting van natuurwaarden;
7. Verhoging maximumsnelheid is strijdig met de ambitie om verkeersveiligheid op Rijkswegen te verhogen;
8. Conclusie.

1. Ontwerpverkeersbesluit is strijdig met de Europese normen voor luchtkwaliteit

Het staat vast dat de slechte kwaliteit van de lucht die iedereen die zich in Nederland bevindt inademt - moet inademen - er toe leidt dat wij allen in Nederland gemiddeld 13 maanden korter leven dan wij zouden doen als de luchtkwaliteit wel in orde was.ⁱ Het Rijk is al decennia op de hoogte van de schadelijke effecten van luchtkwaliteit. Het bewijs omtrent die schadelijke effecten neemt ieder jaar toe.

De normering die de Europese Unie hanteert, is onderdeel van de Richtlijn 2008/50/EG van het Europese Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. Volgens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) zal

Nederland de grenswaarden voor NO₂ voorlopig niet halen. Uit de jaarlijkse RIVM-rapportages over de luchtkwaliteit in Nederland blijken er ook hardnekkige overschrijdingen van de normen voor fijnstof (PM10) te bestaan.

Het voornemen om de maximumsnelheid op de vijf genoemde snelwegtrajecten te verhogen, is onder meer in strijd met geldende verplichtingen voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het verhogen van de maximumsnelheid verslechtert de luchtkwaliteit, wat in strijd is met de verplichting om te voldoen aan genoemde EU-normen voor luchtkwaliteit. Het staat vast dat gemotoriseerd verkeer verreweg de belangrijkste - binnenlandse - bijdrage levert aan de veel te hoge achtergrondconcentratie van NO₂ en ook koploper is bij het bijdragen aan de ernstige fijnstofverontreiniging. Mede gezien de schadelijkheid van verkeersemisies voor de volksgezondheid, is het belangrijk dat NO₂- en fijnstofemissies worden teruggedrongen. Een verkeersbesluit dat het omgekeerde doet, is hier strijdig mee. Er is een reële kans dat door dit besluit de normen verder worden overschreden.

In maart 2016 vroeg de Tweede Kamer middels een aangenomen motie van het lid Van Veldhovenⁱⁱ om het RIVM de kans te laten onderzoeken, dat de dit jaar doorgevoerde en nog door te voeren snelheidsverhogingen op snelwegen zullen leiden tot een overschrijding van de Europese luchtkwaliteitsnormen. Vooralsnog is dit onderzoek niet gepubliceerd. De resultaten van dit onderzoek zijn echter van groot belang en dienen volledig meegenomen te worden in het uiteindelijke verkeersbesluit verhoging maximumsnelheid A2, A7, A12, A15 en A28.

2. Voorzorgs- en preventiebeginsel: Om aan de EU-normen voor luchtkwaliteit te voldoen, volstaat het niet om af te koersen op waarden net onder die norm

Omdat de berekeningen van luchtkwaliteit door het RIVM een onzekerheidsmarge van 20-25% kennen, en het RIVM zelf het hanteren van een veilige marge aanbeveelt, is het noodzakelijk om aan te sturen op waarden, die ruim onder de EU-normen voor luchtkwaliteit liggen.

Het Ontwerpverkeersbesluit stelt dat wordt voldaan aan de normen voor luchtkwaliteit. Deze stelling gaat echter voorbij aan het voorzorgs- en preventiebeginsel. Dit houdt in dat een preventie- en voorzorgsmarge moet worden aangehouden van 20 tot 25%. Dit betekent een "aftrek" van 8 tot 10 µg/m³ op de grenswaarde van 40 µg/m³ NO₂. Mede gelet op de aanbeveling van het RIVM om aan te sturen op een waarde die een paar microgrammen onder de norm ligt, dient de marge op 10 µg/m³ NO₂ te liggen.

De Rechtbank Rotterdam heeft al eerder dit voorzorgsbeginsel bij zijn beoordeling betrokken – ook in een zaak over luchtkwaliteit, ook een zaak van Milieudefensie (uitspraak van 21 november 2013, ECLI;NL:RBROT:2013:9074, r.o. 7.4). De Rechtbank Amsterdam deed iets dergelijks – ook in een zaak over luchtkwaliteit, ook een zaak van Milieudefensie, door te overwegen dat een grenswaarde niet mag worden gebruikt als ruimte die zonder meer mag worden "opgevuld" (uitspraak van 17 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:136, r.o. 4.13).

Op alle trajecten waarop dit ontwerpverkeersbesluit van toepassing is – met uitzondering van de A7 – liggen de maximale NO₂ concentraties op NSL-toetspunten (ruim) boven de 30 µg/m³ NO₂ (dit is de jaarnorm van 40 µg/m³ incl. genoemde marge). Van een preventie- en voorzorgsmarge is derhalve geen sprake. In het Ontwerpverkeersbesluit wordt dus ten onrechte gesteld, dat wordt voldaan aan de normen voor luchtkwaliteit, omdat de noodzakelijke marges niet in acht zijn genomen.

3. Effecten van verhoging maximumsnelheid zijn strijdig met internationale verdragen inzake mensenrechten

Het Rijk heeft een zorgplicht. Artikel 21 van de Grondwet bepaalt: "De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu." Het gaat hier over een fundamentele norm, waarbij het niet alleen over bescherming, maar ook over verbetering gaat. Ook artikel 2 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden en Artikel 6 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten bepalen dat het recht op

leven beschermd dient te worden. Binnen internationaal recht geldt "gezondheid" als een fundamenteel mensenrecht, met daarbij de verplichting om dat recht te respecteren, te beschermen en te implementeren (een verplichting voor Staten). De Verenigde Naties definieert "gezondheid" ook als mensenrecht in haar Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.ⁱⁱⁱ

Gezonde lucht is een mensenrecht, vanuit talloze wetten en verdragen. Voor een compleet overzicht verwijzen wij naar de bijlage: Dagvaarding van de Staat der Nederlanden door Vereniging Milieudefensie e.a., d.d. 17 augustus 2016. In 2005 bepaalde de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) luchtkwaliteitswaarden die vanuit gezondheidsperspectief als maximaal toelaatbaar dienen te worden geacht. Het voorgenomen besluit draagt niet bij aan het bereiken van deze op gezondheidskundig onderzoek bepaalde adviezen voor fijnstof. Sterker nog, het zal leiden tot een verslechtering, terwijl de adviezen al worden overschreden.

4. Twijfels over rechtsgeldigheid van rekenmethodiek op punten die de luchtkwaliteitsnormen overschrijden

In de luchtrapportage, behorende bij het Ontwerpverkeersbesluit, staat vermeld dat er op het traject van de A15 NSL-meetpunten liggen, waarvan de maximale NO₂ concentratie boven de norm valt (in dit geval de grenswaarde van 40 µg/m³ NO₂ exclusief marge), te weten 45.8 µg/m³ NO₂. Via een correctie is deze concentratie echter tot onder de 38 µg/m³ verlaagd, na verplaatsing van de desbetreffende toetspunten. De rechtsgeldigheid van de gebruikte methode wordt naar onze mening onvoldoende gemotiveerd. Onduidelijk is tot waar de toetspunten zijn verplaatst en over welke afstand. Het Ontwerpverkeersbesluit en het akoestisch onderzoek bevatten geen verdere uitleg over deze aspecten van de toegepaste correctie, terwijl deze wel verschaft had moeten worden. Bovendien vallen de waarden ook na correcte – gezien de benodigde preventie- en voorzorgsmarge – te dicht op de norm van 40 µg/m³ NO₂ om te kunnen stellen dat er geen knelpunt wordt verwacht.

5. Toename van geluidhinder dicht tegen het geluidproductieplafond

Bij de uitgangspunten van het akoestisch onderzoek valt op dat het verschil in snelheid tussen 120 km/h en 130 km/h in de berekeningen slechts 6 km/h is (115 vs 121 km/h). Aangezien handhaving – indien aanwezig – pas plaatsvindt boven de 130 km/h, kan dat op termijn tot overschrijdingen van de geluidproductieplafonds leiden. De gehanteerde 121km/h is een algemeen uitgangspunt, die uit het Handboek Akoestisch Onderzoek Wegverkeer van Rijkswaterstaat afkomstig is. Er is niet goed beargumenteerd, waarom verwacht wordt dat op de desbetreffende wegvakken ook daadwerkelijk 121 km/h gemiddeld gereden zal worden. De zo berekende toename van de geluidproductie is maximaal 0,4 dB. Hoewel de berekende geluidproductie op de trajecten dicht op het geluidproductieplafond zitten, zullen geen extra geluidmaatregelen getroffen worden. Dat betekent dat de hinder voor omwonenden en dieren door geluidhinder zal toenemen.

Verder valt op dat de geluidproductie op de vijf trajecten binnen de 1,5 dB liggen van het geluidproductieplafond. Deze 1.5 dB is toegevoegd aan het geluidproductieplafond als werkruimte, waarbinnen een beperkte (onvoorziene) groei kan worden opgevangen. Het ligt niet in de geest van de wet om deze werkruimte bij voorbaat te benutten voor snelheidsverhogingen.

6. Verkeersbesluit tast natuurwaarden aan

Wij maken ons zorgen over de toename van luchtvervuiling en geluidhinder in natuurgebieden rond de plantrajecten. In geval van het Natura 2000-gebied langs het A12 traject is er sprake van een toename van geluidbelasting boven de kritieke geluidcontouren van 42 en 47 dB in een aanzienlijk gebied, als gevolg van de snelheidsverhoging. Hetzelfde geldt voor de toegenomen geluidbelasting boven de kritiek grens van 42 dB in het Natura 2000-gebied Rijntakken, deelgebieden Uiterwaarden Waal en Uiterwaarden Nederrijn. In Natura 2000-gebied Leenderbos, Grootte Heide & de Plateaux is sprake van toename van hinder op beide

geluidcontouren, net als in de overige natuurgebieden. Dat de toegenomen hinder "niet significant" zou zijn en significante effecten zijn uit te sluiten, is onvoldoende aangetoond.

Verder maken wij ons zorgen om de negatieve effecten op specifieke flora en fauna. Met name door de verwachte toename van stikstofdepositie, zal deze significant zijn, niet in de laatste plaats omdat de stikstofdepositie in Nederlandse natuurgebieden reeds hoog is. In de eerder genoemde gebieden komen stikstofgevoelige habitats voor waarvan de kritische depositiewaarde is overschreden. Hierdoor kan verslechtering niet worden uitgesloten en is er een conflict met de habitatrictlijn. Naar onze mening is de inventarisatie van effecten op specifieke flora en fauna niet grondig genoeg geweest.

7. Verhoging maximumsnelheid is strijdig met ambitie om verkeersveiligheid op Rijkswegen te verhogen

Het voornemen om de snelheid op genoemde trajecten te verhogen, is strijdig met de ambitie van het kabinet om het aantal verkeersdoden en ernstig verkeersgewonden te verlagen. Het aantal verkeersdoden en de ernst van ongevallen neemt toe, naarmate de gereden snelheid hoger wordt. Ook de kans op een ongeval neemt flink toe naarmate de gereden snelheid toeneemt. Onderzoeksbureau Goudappel Coffeng zei dit al in 2010^{iv}, net voor de invoering van 130 km/h als norm: "De maatregel leidt tot een relatief sterke toename van het aantal ernstige ongevallen. De kans op een ongeval en ook de ernst van de afloop van dat ongeval nemen meer dan evenredig toe met de snelheidsverhoging."

Goudappel Coffeng ging in 2010 uit van een toename per jaar van 15 verkeersdoden en 200 gewonden bij landelijke invoering van 130 km/h als norm. Inmiddels zijn er sterke aanwijzingen dat dit een flinke onderschatting betrof. Er vielen in 2015 in totaal 32 doden op Rijkswegen met 130 km/h als maximumsnelheid^v. Dit is een flinke toename ten opzichte van het jaar ervoor (10 in 2014), die niet te verklaren is door toename van het aantal wegvakken waarvoor 130 km/h geldt als limiet. De negatieve effecten op verkeersveiligheid van 130 km/h dienen niet te worden onderschat, zeker niet zolang onderzoek naar de precieze oorzaken van de onveiligheid op 130 km/h wegvakken ontbreekt. Gezien deze cijfers is het niet opportuun om op nog eens vijf trajecten de snelheid te verhogen.

8. Conclusie:

Op basis van bovenstaande argumenten verzoeken wij u met inachtneming van onze zienswijze het Ontwerpverkeersbesluit verhoging maximumsnelheid A2, A7, A12, A15 en A28 niet om te zetten in een Verkeersbesluit en derhalve niet over te gaan tot verhoging van de maximumsnelheid op genoemde trajecten. Wij gaan ervan uit dat u ons van de verdere procedure op de hoogte houdt.

Hoogachtend,

*Bram van Liere, Milieudefensie
plv. Campagneleider Mobiliteit*

*Postadres: Postbus 19199, 1000 GD Amsterdam
Bezoekadres: Nieuwe Looiersstraat 31, 1017 VA Amsterdam*

Bijlage:

Dagvaarding van de Staat der Nederlanden door Vereniging Milieudefensie, d.d. 17 09 2016

- i Bron van alle gezondheidscijfers: RIVM, Luchtkwaliteit en gezondheidswinst, 2015
http://rivm.nl/Documenten_en_publicaties/Algemeen_Actueel/Uitgaven/Milieu_Leefomgeving/Gezondheidswinst_door_schonere_lucht
- ii Kamermotie nr. 30175-231 van het lid Van Veldhoven (D66), publicatiedatum 03 03 2016 en aangenomen op 08 03 2016, zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016Z04406&did=2016D09140>
- iii Verenigde Naties, Algemene Vergadering, Resolutie 217 A, *Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens*, 10 december 1948.
- iv Goudappel Coffeng (2010): Rekenen aan 130 km/h, zie http://www.goudappel.nl/media/files/uploads/Rekenen_aan_130_kmh.pdf
- v Zie de Kamerbrief over verkeersdoden in 2015, die Minister Schultz van Haegen 21 april 2016 aan de Kamer zond:
<https://www.rijksoverheid.nl/regering/inhoud/bewindspersonen/melanie-schultz-van-haegen-maas-geesteranus/documenten/kamerstukken/2016/04/21/verkeersdoden-2015>