

Bezuidenhoutseweg 50
2594 AW Den Haag
telefoon (070) 30 40 114
e-mail info@milieufederatie.nl
www.milieufederatie.nl

bankrekening 69.52.04.025
IBAN: NL83 INGB 0695 2040 25
BIC: INGBNL2A

Raad van State
T.a.v. Afdeling bestuursrechtspraak
Postbus 20019
2500 EA Den Haag

Betreft: Beroepschrift Tracébesluit A16 Rotterdam
Datum: 6 oktober 2016
Ons kenmerk: SL 500/16.037

Geachte Staatsraden,

Mede namens Stichting Natuurbescherming Vlinderstrik, Bewonersorganisatie Ommoord, Bewonersorganisatie vereniging Terbregge's Belang, stichting Bewonersorganisatie 110-Morgen, Stichting Rotte-Verband, Belangenvereniging Hillegersberg-Bergse Bos, Christa Glasbergen, M.A. Lincklaen Arriens Duif, Letty Bekedam, Paul Scheublin, Annelous Meij, stellen wij hierbij beroep in tegen het Tracébesluit A16 Rotterdam van de minister van Infrastructuur en Milieu van 29 juni 2016. Dit Tracébesluit is van 25 augustus tot en met 6 oktober 2016 ter inzage gelegd.

Gebruik oude scenario's

De modelleringen van het wegennet, waarop het nut en de noodzaak van de A16 Rotterdam worden gemotiveerd, zijn gebaseerd op scenario's van het CBS en PBL Welvaart en Leefomgeving (WLO) uit 2006 en ouder (bij de MKBA uit 2009 is gebruik gemaakt van het nog oudere European Coordination (EC) scenario). Inmiddels zijn in november 2015, dus ruim voor het Tracébesluit, door het PBL nieuwe scenario's gepubliceerd. Voor het Tracébesluit hadden de verkeersmodellen hierop aangepast dienen te worden, omdat het nut en de noodzaak van het project op het moment van vergunningverlening voldoende dient vast te staan. Als het nut en de noodzaak voorafgaand aan het nemen van het Tracébesluit alsnog wegvallen, dan dient dit consequenties te hebben voor dat besluit. Ten onrechte zijn de nieuwe cijfers in het geheel niet bij de uiteindelijke eindbeoordeling van het ministerie van Infrastructuur & Milieu betrokken.

Besluitvorming dient plaats te vinden op grond van de meest recente relevante informatie, zeker als het besluitvorming betreft bij majeure projecten zoals het onderhavige en ook in het geval van een langdurig besluitvormingsproces. In de Nota van Antwoord stelt de minister dat vanwege aanhoudende groei van het verkeer en de knelpunten die er reeds zijn in de huidige situatie geen aanleiding is om op basis van meer actuele gegevens nut en noodzaak opnieuw te beoordelen. Kennelijk wil de minister dit dus niet, terwijl het wel kan.

Op 1 december 2015 zijn de nieuwe scenario's aan de minister aangeboden. De periode tot einde juni zou ruim voldoende zijn geweest om deze scenario's in het besluit te verwerken. Het gaat bij de nieuwe WLO-scenario's ook om de ten tijde van het nemen van het Tracébesluit best beschikbare gegevens, die niet zomaar terzijde mogen worden gelegd. In beginsel dient besluitvorming op de best beschikbare informatie te worden gebaseerd, zeker waar het grote projecten met aanzienlijke gevolgen voor mens en milieu betreft, zoals het onderhavige project. Dat het toepassen van de nieuwe WLO-scenario's in het verkeersmodel NRM 2014 (een verkeersmodel dat ten grondslag ligt aan het Tracébesluit) mogelijk is, blijkt uit het bijgevoegde rapport van CE Delft dat in het kader van een beroep tegen het Tracébesluit voor de Blankenburgtunnel is opgesteld (bijlage 1). In dit rapport is een doorrekening gemaakt met het verkeersmodel NRM 2014 met toepassing van de verkeersgegevens uit de nieuwe WLO-scenario's. Uit het rapport van CE Delft blijkt, dat bij toepassing van het nieuwste WLO-scenario (hoog) zowel het totaal aantal autokilometers (bestuurder) als het aantal voertuigkilometers op het totale hoofdwegennet circa 16% lager uitvallen dan bij toepassing van het oude GE scenario. Daarom is het zeer aannemelijk dat toepassing van de nieuwe WLO-scenario's consequenties heeft voor nut en noodzaak van de A16 Rotterdam, de verhouding tussen kosten en baten van de weg en de te verwachten milieueffecten. Uit onderzoek van CE Delft uit 2013¹ bleek al dat een lagere verkeersgroei tot een minder gunstige kosten-batenverhouding van de A16 Rotterdam zal leiden en dat dit saldo zelfs negatief uit kan pakken. Of daar inderdaad sprake van is, zou een nieuwe, volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) moeten uitwijzen. Gezien de nieuwe WLO-scenario's en het feit dat het toetsmoment voor nut en noodzaak het moment van definitieve besluitvorming is, had de minister aan de hand van deze gegevens een nieuwe MKBA moeten laten opstellen alvorens het Tracébesluit vast te stellen. Dit ligt in de rede omdat het project om de A16 Rotterdam te realiseren aanzienlijke milieueffecten heeft, zodat daarvoor alleen toestemming kan worden gegeven indien de te verwachten negatieve milieu-impact opweegt tegen de voordelen van het project. Door vast te houden aan de verouderde MKBA uit 2009 terwijl er nieuwe informatie beschikbaar is, voldoet het Tracébesluit niet aan het vereiste van zorgvuldige voorbereiding en is het besluit onvoldoende onderbouwd. Ook in het kader van de beoordeling van de specifieke milieueffecten van het project, waaronder effecten op beschermde natuurwaarden, dient ten aanzien van het doel dat met de aanleg van de A16 Rotterdam wordt gediend een zorgvuldige toetsing plaats te vinden. Ook daarbij geldt dat steeds van de best beschikbare informatie moet worden uitgegaan, hier de nieuwe WLO scenario's.

¹ H. van Essen & M. 't Hoen, Uitbreiding snelwegen: nodig of overbodig?, CE Delft, 2013.

Alternatieven

Al vanaf de start van het besluitvormingsproces over de A16 Rotterdam is toegewerkt naar de aanleg van deze weg als oplossing voor de benoemde opgaven en zijn alternatieve oplossingsrichtingen buiten beschouwing gebleven. In de Startnotitie Rijksweg 13/16 Rotterdam (2005) wordt slechts zeer kort aangegeven dat enkele alternatieve oplossingsrichtingen geen oplossing zouden bieden en derhalve niet in aanmerking zijn gekomen voor nadere studie:

- Verbredingsalternatief
- Combinatiealternatief
- Capaciteitsvergroting van het onderliggende wegennet
- Benuttingsalternatief

Het is niet duidelijk uit welke onderzoeken blijkt dat deze alternatieven geen optie zijn. Onderzoeken en doorrekeningen van deze alternatieven ontbreken. Ook zijn deze alternatieven niet meegenomen in de MER. En bovendien is ook niet duidelijk of het doelbereik van de verschillende alternatieven beoordeeld is op basis van verschillende prognoses waarbinnen de toekomstige verkeersontwikkeling zich zou kunnen bevinden.

De Variantennota (2009) bevat een passage van nog geen 350 woorden waarin vijf alternatieven² voor de aanleg van infrastructuur worden afgeserveerd door deze te bestempelen als niet-haalbare of onvoldoende oplossing voor de benoemde knelpunten. Dit kan moeilijk beschouwd worden als een serieuze verkenning naar de mogelijkheden voor alternatieven. Een cijfermatige onderbouwing waarom deze alternatieven onvoldoende oplossing zouden bieden ontbreekt volledig. Vervolgens richt de variantennota zich alleen nog op de referentiesituatie (alternatief 'Niets doen') en verschillende varianten van de aanleg van de A16 Rotterdam.

Er zijn echter diverse aanwijzingen dat alternatieven voor de A16 Rotterdam realistische oplossingsrichtingen kunnen vormen voor de geformuleerde doelstellingen. Zo heeft een onderzoek van Milieudefensie³ aangetoond dat een pakket aan maatregelen waarbij geen dure en ingrijpende infrastructuur (de A16 Rotterdam) wordt aangelegd en de leefomgeving wordt gespaard de bereikbaarheid net zo effectief kan verbeteren als het aanleggen van infrastructuur. En ook het opwaarderen / verbreden van bestaande infrastructuur voldoet volgens onderzoek aan de gestelde doelen. Er is dus geen reden waarom alternatieven anders dan de aanleg van de A16 Rotterdam niet in beschouwing genomen zouden moeten worden. Deze alternatieven zouden serieus onderzocht moeten worden in het kader van een zorgvuldige voorbereiding en een deugdelijke motivering van een Tracébesluit.

²² Aanpassen van de ruimtelijke visie en het programma, invoering van mobiliteitsmanagement en parkeren, Optimalisatie van het openbaar vervoer, betere benutting en aanpassing van de bestaande infrastructuur.

³ Milieudefensie, 'Bouwen aan een groene metropool', mei 2011

Er dient voldaan te worden aan het vereiste van onderzoek naar redelijke alternatieven, zoals is voorgeschreven in artikel 7.7 van de Wet milieubeheer en in artikel 5, eerste lid, van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001. Aan dit vereiste wordt nu niet voldaan en er is dus geen sprake van zorgvuldige besluitvorming door het ontbreken van een serieus onderzoek naar alternatieven.

Bovendien is de A16 Rotterdam *niet* opgenomen in bijlage II van de Crisis- en Herstelwet. Voor projecten die hier wel onder vallen stelt artikel 1.11 van die wet de verplichting om alternatieven te beschrijven in het MER buiten werking. Maar voor projecten die niet in deze bijlage zijn opgenomen geldt de verplichting om de effecten van alternatieven te beschrijven in het kader van de Wet milieubeheer. Artikel 7.23 van deze wet schrijft hierover voor dat een besluit-MER bevat:

- *Een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, alsmede alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering van de keuze van de in beschouwing genomen alternatieven.*
- *Een beschrijving van de gevolgen voor het milieu, die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de beschreven alternatieven kunnen hebben, alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven.*

In het MER zijn slechts verschillende varianten van dezelfde oplossing (de aanleg van de A16 Rotterdam) onderzocht en dus geen alternatieven zoals de wet voorschrijft.

Derhalve stond in het besluitvormingsproces de hoofdkeuze voor de aanleg van de A16 Rotterdam niet meer ter discussie cq was er geen ruimte meer om dit ten principale aan de orde te stellen. De hoofdkeuze (wel of geen A16 Rotterdam) is geen onderwerp geweest van inspraak en participatie. De inspraak en participatie draaide om de vraag **hoe** de weg er moest komen, de vraag **of** de weg er wel moest komen viel buiten de scope van het participatieproces.

De voorbereiding van het project A16 Rotterdam is dan ook uitgevoerd in strijd met artikel 6, lid 4, van het Verdrag van Aarhus. Immers, dit Verdrag en in het bijzonder het genoemde artikel, stelt, dat vroegtijdige inspraak moet worden geboden wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan worden geboden. De inspraak over de A16 Rotterdam in het kader van het Tracébesluit is wel geboden, maar toen waren niet meer alle opties open, omdat ten tijde van de Startnotitie Rijksweg 13/16 Rotterdam in 2005 de scope al beperkt was tot één oplossingsrichting:

In het project Rijksweg 13/16 Rotterdam wordt één oplossingsrichting onderzocht: de aanleg van een nieuwe wegverbinding Rijksweg 13/16 die de A13 (vanaf de aansluiting Rotterdam Airport) gaat verbinden met de A16 (het Terbregseplein).

Overigens is de voornoemde bepaling uit het Verdrag van Aarhus over vroegtijdige inspraak op een moment dat alle opties nog openstaan, op Europees niveau geïmplementeerd in richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, waarin Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten is gecodificeerd. Artikel 6, vierde lid, van richtlijn 2011/92/EU bepaalt dat het betrokken publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak dient te krijgen en dat het publiek het recht heeft haar zienswijzen kenbaar te maken 'wanneer alle opties open zijn'. Het is tegen deze achtergrond dat de bepalingen over inzage en inspraak voor het publiek in Hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer, artikel 11 van de Tracéwet en afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geïnterpreteerd moeten worden. Inzake de opties voor de verbetering van de verkeerssituatie rond Rotterdam zijn pas reële mogelijkheden voor inspraak gegeven toen de keuze voor de aanleg van de A16 Rotterdam al gemaakt was. Dit is dan ook in strijd met de bovengenoemde bepalingen.

Wij verzoeken de Afdeling bestuursrechtspraak daarom uitdrukkelijk om te toetsen of de Trajectnota/MER die ten grondslag ligt aan het Tracébesluit voor de A16 Rotterdam voldoet aan het vereiste van onderzoek naar redelijke alternatieven, zoals is voorgeschreven in artikel 7.7 van de Wet milieubeheer en in artikel 5, eerste lid, van richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Hierin is bepaald dat voor plannen een milieurapport wordt opgesteld waarin de mogelijke aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan alsmede van redelijke alternatieven worden bepaald, beschreven en beoordeeld. Aan deze verplichting tot het in kaart brengen en beoordelen van alternatieven is in het kader van de Trajectnota/MER waarop het Tracébesluit is gebaseerd, niet voldaan, gelet op de beperking tot varianten van een A16 Rotterdam.

Compensatie EHS

In het TB wordt uitgegaan van een compensatieopgave voor de EHS van 13,4 ha. Hierbij is geen compensatie opgenomen als gevolg van versnippering van de EHS omdat gesteld wordt dat dit geen negatieve gevolgen heeft. Dit wordt onderbouwd met de informatie dat in de snipper EHS aan de zuidzijde van de verbindingsboog (1,5 ha) geen sprake zou zijn van de aantasting van wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS omdat hier geen broedparen weidevogels zijn waargenomen. Om dit te onderbouwen wordt in de natuurtoets verwezen naar rapporten van VanderHelm Milieubeheer B.V. uit 2009 en 2014. Uit meer recent onderzoek van VanderHelm Milieubeheer B.V.⁴ (zie bijlage 2) blijkt echter dat er wel degelijk broedparen weidevogels zijn waargenomen in de 'snipper' EHS in de zuidwesthoek van de polder Schieveen die afgesneden

⁴ VanderHelm Milieubeheer B.V., Broedvogelinventarisatie PolderSchieveen te Rotterdam 2016, augustus 2016.

zou worden door aanleg van de A16 Rotterdam. Het is derhalve onjuist om te veronderstellen dat de aanleg van de A16 Rotterdam de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS niet aantast door versnippering. Doordat het effect van deze versnippering niet is meegenomen in de vaststelling van de compensatieopgave, is de compensatie te laag vastgesteld en voldoet het TB dus niet aan de vereisten voor compensatie zoals opgenomen in de verordening ruimte van de Provincie Zuid-Holland.

Verstoring broedende weidevogels

In reactie op het Ontwerp Tracébesluit hebben wij aangegeven dat het nodig is om de A16 Rotterdam ten zuiden van Schieveen te verlagen (tot polderniveau) en het zicht en geluid van de weg van de polder Schieveen af te schermen door het realiseren van een aarden wal tussen de weg en de polder. Met deze mitigerende maatregelen kunnen de negatieve effecten voor broedende weidevogels en de hiertoe beschermde gebieden in veel grotere mate voorkomen worden. De staat van instandhouding van vrijwel alle weidevogelsoorten is op dit moment matig tot zeer ongunstig⁵.

Hierop geeft de minister in de Nota van Antwoord aan dat er op deze locatie gekozen is voor het zicht van de weggebruiker op het weidelandschap en daarom niet gekozen wordt voor het realiseren van een aarden wal. Hierbij wordt echter voorbij gegaan aan het feit dat ook nabij de weg (direct ten noorden van de huidige Doenkade) zich broedparen weidevogels bevinden⁶. Ook in de Natuurtoets wordt dit onderkend (blz. 51):

“Opvallend zijn bijvoorbeeld de grote aantallen weidevogels in het midden van de polder, net ten noorden van de Doenkade.”

Voor alle inheemse vogelsoorten geldt dat het opzettelijk verontrusten en verstoren van de vaste rust- en verblijf-, of voortplantingsplaats in het broedseizoen (individuen, nesten of eieren) verboden is volgens respectievelijk verbodsbepaling 10 en 11 van de Ffw. De A16 Rotterdam zal tot een dergelijk verstoring leiden zoals in de Natuurtoets wordt aangetoond bij het berekenen van het projecteffect met betrekking tot verschuivingen in de geluidscontouren in het kader van de effecten op de EHS en belangrijke weidevogelgebieden (blz. 60):

⁵ Zie bijvoorbeeld

http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/documenten/profielen/vogels/profiel_vogel_A142.pdf

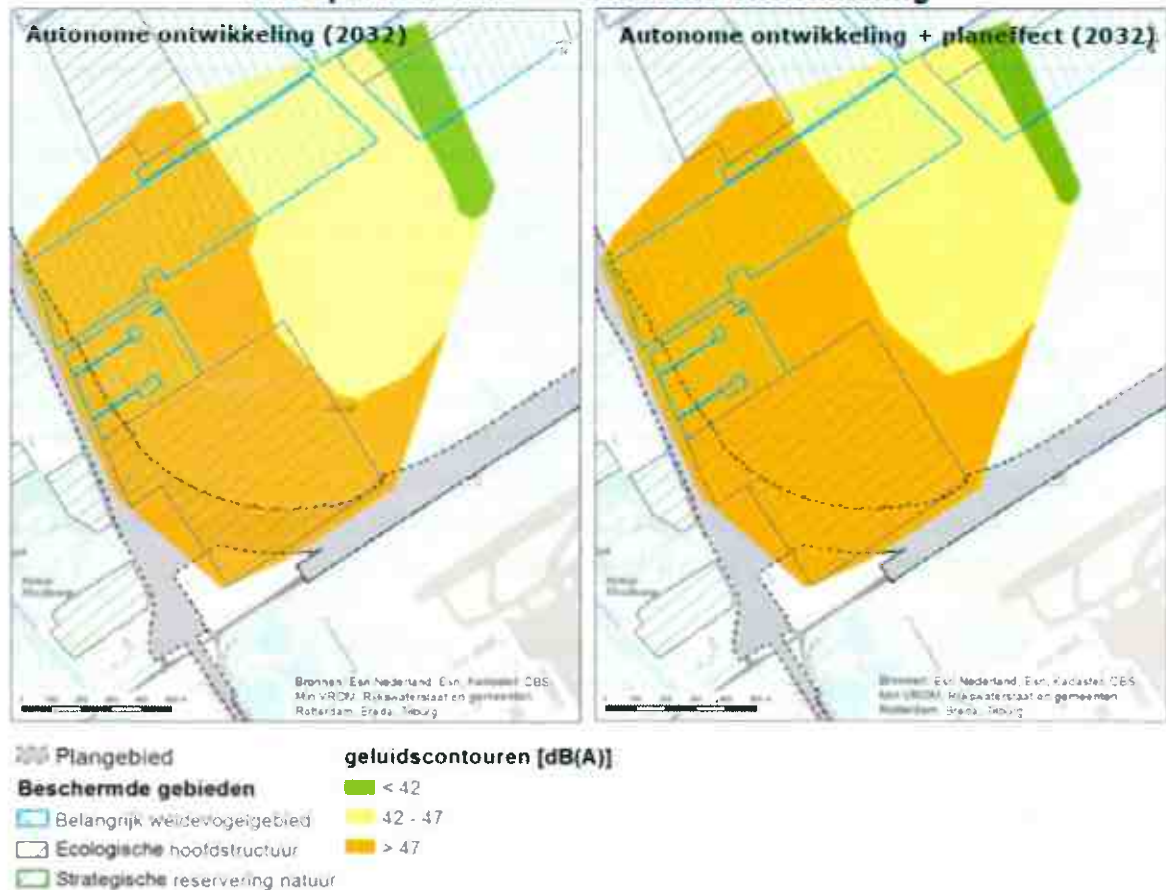
http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/documenten/profielen/vogels/profiel_vogel_A156.pdf

http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/documenten/profielen/vogels/profiel_vogel_A130.pdf

http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/documenten/profielen/vogels/profiel_vogel_A162.pdf

⁶ VanderHelm Milieubeheer B.V., Broedvogelinventarisatie PolderSchieveen te Rotterdam 2016, augustus 2016.

Afbeelding 5.7. De verstoringszone voor geluid als gevolg van de verschuiving van de geluidscontouren in de projectsituatie ten opzichte van de autonome ontwikkeling



Uit deze figuren blijkt dat de 47 dB(A) contour door de realisatie van de A16 Rotterdam in de polder Schieveen ter hoogte van de huidige Doenkade duidelijk naar het noorden opschuift en er dus sprake is van een toename van verstoring.

Er zullen daarom ook met het oog op de gebruiksfase van de weg een ontheffing van de Flora- en faunawet nodig zijn. In de Natuurtoets wordt echter terecht gesteld dat het verkrijgen van ontheffing voor het verstoren van broedvogels is in veel gevallen niet mogelijk is. Er wordt in de Natuurtoets echter ten onrechte niet ingegaan op het versturende effect van het gebruik van de weg op broedvogels anders dan de steenuil en buizerd, terwijl er dus niet alleen in de aanlegfase, maar ook in de gebruiksfase sprake is van effecten op weidevogels is. Zoals aangegeven lijkt het niet mogelijk om deze ontheffing te verkrijgen en is niet onderbouwd waarom dit deze ontheffing toch verkregen zou kunnen worden. Voor de beoordeling van het Tracébesluit vanuit het perspectief van soortenbescherming is het bepalend of bij een marginale toetsing het aannemelijk is dat aan de eisen vanuit de Flora- en faunawet voldaan kan worden.

Deze beoordeling is wat betreft broedende weidevogels in de gebruiksfase van de weg ten onrechte niet opgenomen in de Natuurtoets.

Het Tracébesluit is op dit punt dus onvolledig en onuitvoerbaar door strijdigheid met de Flora- en faunawet. In onze zienswijze op het OTB hadden wij daarom al gepleit voor mitigerende maatregelen ten behoeve van de gebruiksfase van de weg in de vorm van een aarden wal tussen de polder Schieveen en de A16 Rotterdam. Eventueel aangevuld met het realiseren van een plas-dras situatie elders in de polder. Dit laatste ter compensatie van de verstoring van het huidige plas-dras gebied in het midden van de polder net ten noorden van de Doenkade. Hier blijkt de dichtheid aan broedende weidevogels namelijk opvallend hoog te zijn⁷.

PKB PMR

In onze zienswijze op het Ontwerp Tracébesluit hebben wij aangegeven dat dit Besluit in strijd is met de Planologische Kernbeslissing van het Project Mainpotontwikkeling Rotterdam. Eén van de projecten uit het PMR-convenant is de aanleg van 100 ha natuur- en recreatiegebied aan de noordrand van Rotterdam: de Vlinderstrik. In de Planologische Kernbeslissing (PKB) die in het kader van PMR genomen is, is hierover vastgelegd dat:

[...] in de Schiebroekse- en de Zuidpolder (de Vlinderstrik, red.) een openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied met een oppervlakte van circa 100 hectare worden gerealiseerd.

En:

De Schiebroekse en de Zuidpolder zullen worden ingericht als recreatief uitloopgebied en als ecologische verbindingszone tussen de Groenblauwe Slinger en het Rottemerengebied, waarbij de infrastructuurle barrières die gevormd worden door de N470, de Hoge Snelheidslijn en de toekomstige busverbinding tussen Rotterdam en Zoetermeer zullen worden ingepast.

De Vlinderstrik dient dus een aantrekkelijke recreatieve functie te vervullen voor de inwoners van het omliggende stedelijke gebied (Rotterdam, Lansingerland). Het wordt momenteel door de gemeenten ingericht als groene buffer met open weides, smalle watergangen, rietkragen, fiets- en wandelpaden. Provincie Zuid-Holland heeft gezorgd voor de financiering van 40 ha extra waardoor de Vlinderstrik totaal 140 ha bedraagt. De inrichting van dit gebied is inmiddels gestart, het beheer wordt uitgevoerd door Natuurmonumenten en lokale agrariërs.

⁷ VanderHelm Milieubeheer B.V., Broedvogelinventarisatie PolderSchieveen te Rotterdam 2016, augustus 2016.

Wij constateren dat de kwaliteit van het aan te leggen natuur- en recreatiegebied achteruit gaat door licht- en geluidhinder van de A16 Rotterdam en daarmee de beoogde doelstelling van PMR niet wordt behaald. Ook de dertiende voortgangsrapportage PMR/750 ha (2014) onderkent dit risico:

Naast het kwantitatieve risico is er sprake van een kwalitatief risico door de aanleg van de A13/16.

In het Tracébesluit komen de geluidsschermen alleen ter plaatse van de kruisingen met infrastructuur en die zijn zodanig laag dat ze geluidhinder voor recreanten niet geheel zullen voorkomen. In het westelijke deel wordt de snelweg alleen met een dubbele rij knotbomen afgeschermd, wat geen visuele en akoestische bescherming biedt.

In de Nota van Antwoord volstaat de minister met een onderbouwing dat de A16 Rotterdam niet zal leiden tot kwantitatieve aantasting van de Vlinderstrik (ruimtebeslag). Er wordt echter niet aangetoond dat ook een kwalitatieve aantasting niet aan de orde zou zijn. Er is derhalve onvoldoende onderbouwd dat de beoogde doelstelling van recreatief uitloopgebied en ecologische verbindingzone onverkort overeind blijft.

Wij verzoeken de Afdeling bestuursrechtspraak dan ook om het beroep gegrond te verklaren en het Tracébesluit te vernietigen, met veroordeling van verweerder in de kosten van deze procedure.

Hoogachtend,



Alex Ouwehand
Directeur Natuur en Milieufederatie Zuid-Holland

Bijlagen:

1. Rapport 'Invloed nieuwe WLO-scenario's op aanleg Blankenburgtunnel', CE Delft, augustus 2016
2. Rapport 'Broedvogelinventarisatie Polder Schieveen te Rotterdam 2016', VanderHelm Milieubeheer B.V., augustus 2016.
3. Machtigingen en statuten van mede ondertekenaars beroepschrift

