

Milieueffectrapportage

Tracébesluit Aanvulling Hattem-Zwolle

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 29 december 2004, 200403311/1

(mrs. Cleton en Hoekstra, dr. Voorhoeve)

Trefwoorden: voldoende alternatieven in het kader van m.e.r., Vogelrichtlijngebied, passende beoordeling

[artikel 7.10 Wet milieubeheer; artikel 6, lid 3 en 4 en artikel 7, richtlijn 92/43/EEG (Habitatrichtlijn)]

Samenvatting:

De Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, heeft in maart 2004 het Tracébesluit Hanzelijn Aanvulling Hattem-Zwolle vastgesteld. Het tracébesluit Aanvulling Hattem-Zwolle heeft betrekking op twee relatief kleine delen van een spoorlijn voor personen- en goederenvervoer tussen Lelystad en Zwolle, in aanvulling op het tracébesluit Hanzelijn.

Naar aanleiding van de inspraakprocedure over het Ontwerp-tracébesluit voor het gehele tracé heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat besloten voor twee gedeelten van het tracé nog geen besluit te nemen, maar hiervoor een nieuw Ontwerp-tracébesluit ter inzage te leggen. Het voorliggende tracébesluit Aanvulling Hattem-Zwolle heeft betrekking op deze gedeelten van het tracé.

Het college van burgemeester en wethouders van Hattem stelt in beroep primair dat verweerder ten onrechte het tracébesluit Aanvulling Hattem-Zwolle heeft vastgesteld voorzover hierin wordt voorzien in een brug over de IJssel in plaats van een tunnel.

Appellant voert hiertoe aan dat de mogelijkheid van een tunnel ten onrechte in geen van de varianten uit de Trajectnota/MER is onderzocht, terwijl deze oplossing op nagenoeg alle aspecten beter scoort dan een brug.

In de Trajectnota/MER van juni 2000 is een aantal alternatieven onderzocht. In geen van deze alternatieven is een tunnel onder de IJssel opgenomen. Blijkens de stukken is dit niet gebeurd omdat op basis van een eerste korte beschouwing kon worden geconcludeerd dat een tunnel hoge meerkosten zou vergen met relatief weinig meerwaarde, zodat de verhouding tussen kosten en opbrengsten dit geen redelijk alternatief maakte. Uit onderzoek blijkt dat de meerkosten van een tunnel globaal tussen de €108 miljoen en €159 miljoen bedragen, op een totaal bedrag aan kosten van ongeveer €900 miljoen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen kan verweerder op basis van een globale kostenraming die later wordt bevestigd door een gedegen onderzoek, tot de conclusie komen dat een bepaald alternatief in relatie tot de totale kosten van het project onevenredig duur is. Dit neemt niet weg dat het zorgvuldiger ware geweest indien aan het niet onderzochte alternatief in het MER aandacht was besteed. De Afdeling ziet evenwel in het ontbreken hiervan geen aanleiding voor het oordeel dat niet is voldaan aan de in artikel 7.10 Wm vervatte verplichting in een MER de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven op te nemen.

de stichting “Stichting Platform Hanzelijn”, te Wapenveld;
het college van burgemeester en wethouders van Hattem;
de besloten vennootschap “Bouw- en Exploitatiemaatschappij TECHNIEK BV, te Hattem,
appellanten

tegen

de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
verweerder

NOOT

Deze uitspraak maakt onderdeel uit van in totaal drie uitspraken over de aanleg van de Hanzelijn, de nieuwe spoorlijn tussen Lelystad en Zwolle. Deze uitspraak gaat over een klein deel van dit spoortracé, namelijk het laatste stukje vanaf de zuidoever van de IJssel richting Zwolle. Met name de gemeente Hattem heeft zich in deze discussie stevig geroerd, omdat daar de wens leefde dat er een tunnel zou komen, in plaats van een tweede spoorbrug. Die wens staat ook behoorlijk centraal in deze uitspraak, via een discussie over de verplicht te behandelen – redelijke – alternatieven in het MER. B&W van Hattem meende dat een tunnel-alternatief in het MER behandeld had moeten worden en nu dat niet is gebeurd er sprake zou zijn van een dusdanig grote onvolkomenheid dat daardoor het besluit niet genomen had kunnen worden. De Afdeling gaat hier niet in mee. Naast het financiële aspect – de tunnelvariant is disproportioneel duur – noemt de Afdeling meerdere redenen, zoals het feit dat er al een spoorbrug ligt, dat geluidswinst alleen te boeken valt wanneer er sprake is van een volledig gesloten tunnel, maar daardoor ontstaan weer veiligheidsproblemen. Ook zou er gegraven moeten worden in een waterwingebied en zou de winterdijk van de IJssel aangepast moeten worden hetgeen in strijd zou komen met de beleidsnota Ruimte voor de Rivier. Oftewel, er kleven te veel bezwaren aan een tunnelalternatief dat een dergelijk alternatief niet als een redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief conform artikel 7.10, eerste lid, onder b, Wet milieubeheer kan worden opgevat. Het ware misschien zorgvuldiger geweest om dit alternatief wel in het MER mee te nemen, zo stelt de Afdeling het nog wel, maar verbindt daar geen ernstige consequenties aan. En terecht, volgens mij. De opvatting van de Afdeling dat onevenredig dure alternatieven verder niet meegenomen hoeven te worden in een MER is ook in lijn met het beleid van de Commissie voor de m.e.r. op dit punt. De informatie in het MER moet wel kunnen bijdragen aan de besluitvorming, en op irreële alternatieven – feitelijk gewoon bladvulling – zit niemand te wachten. Naast deze discussie over de tunnel, gaat de Afdeling ook nog in op twee andere belangrijke m.e.r.-aspecten. Allereerst gaat de Afdeling – zij het summier – in op de cumulatieve aspecten. Dit is een lastig onderwerp, vooral met betrekking tot de vraag wie consequenties moet ondervinden van onacceptabele cumulatieve gevolgen. De Afdeling meldt alleen dat er aandacht is besteed aan cumulatieve effecten en dat is kennelijk – in juridische zin – voldoende.

Ook besteed de Afdeling aandacht aan een meningsverschil tussen de initiatiefnemer en de Commissie voor de m.e.r. over de wijze van beschrijving van het aspect hydrologie. De Commissie voor de m.e.r. had een andere zienswijze op dit punt dan de initiatiefnemer. De Afdeling stelt de initiatiefnemer in het gelijk en concludeert: “Het is de Afdeling niet gebleken dat de werkwijze die in het MER is gevolgd, zodanige gebreken vertoont dat gesteld kan worden dat sprake is van onvoldoende onderzochte veronderstellingen.” Kennelijk had de Commissie voor de m.e.r. de informatielat te hoog gelegd en was de gekozen lijn van de initiatiefnemer goed genoeg om tot de juiste informatie te komen voor de besluitvorming. Naast milieueffectrapportage besteed de Afdeling in deze uitspraak ook veel aandacht aan de gebiedsbescherming van het Vogelrichtlijngebied “IJssel”. Op zorgvuldige wijze worden de verschillende afwegingen die neergelegd zijn in artikel 6, lid 3, van de Habitatrictlijn (die door middel van artikel 7 Habitatrictlijn ook is gekoppeld aan de Vogelrichtlijn) bij langs gelopen. De Afdeling maakt duidelijk dat eerst artikel 6, lid 3 helemaal behandeld dient te worden, voordat de verschillende aspecten van artikel 6, lid 4 eventueel aan bod kunnen komen. Er is zeker geen sprake van een automatische koppeling van artikel 6, lid 3 aan lid 4. Centraal staat de vraag of er sprake kan zijn van significante gevolgen. Indien er een redelijke kans daartoe bestaat, dient er een passende beoordeling te worden uitgevoerd. Door de passende beoordeling moet duidelijk worden of het project de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar dreigt te brengen. Is dat het geval, dan dienen alle aspecten van artikel 6, lid 4 behandeld te worden. Maar indien de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar worden gebracht is er qua gebiedsbescherming verder niets aan de hand. De Afdeling gaat vervolgens zeer gedetailleerd in op de vraag of er al dan niet sprake kan zijn van significante aantasting van vogelkundige waarden. Er liggen veel onderzoeksrapporten op tafel, waaronder een rapport dat in opdracht van de gemeente Hattem is opgesteld. Uit de verschillende rapporten blijkt dat de negatieve effecten van de Hanzelijn vrijwel zeker verwaarloosbaar klein zijn en een merkbaar negatief effect van de Hanzelijn op de soorten waarvoor de IJssel als speciale beschermingszone (SBZ) is aangewezen, vrijwel zeker is uitgesloten. Deze conclusie is vooral logisch tegen de

achtergrond dat er al een drukgebruikte spoorlijn ligt in het betreffende gebied – de lijn Zwolle-Amersfoort – waardoor de verstorende effecten van een aantal extra treinen via de nieuwe Hanzelijn relatief gering zullen zijn.

De Afdeling meent dat de Minister van Verkeer en Waterstaat terecht heeft mogen houden bij artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn gelet op de conclusie naar aanleiding van de passende beoordeling en dat het niet nodig was om ook nog aandacht te besteden aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 6, lid 4. Ook op dit punt is dit een heldere, zorgvuldige en volgens mij terechte uitspraak.

Pieters