

23 februari 2015

Mr. F.J. Kooper  
Annelien Kappeynestraat 15  
2331 RZ Leiden

Raad van State  
Afdeling bestuursrechtspraak  
Postbus 20019  
2500 EA Den Haag

## **Beroepschrift Provinciaal Inpassingsplan RijnlandRoute**

Geacht College,

Op 10 december 2014 namen provinciale staten van Zuid-Holland het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan RijnlandRoute. Dat besluit treft u hierbij aan (Bijlage 1).

Door dat besluit word ik geschaad in mijn belangen als bewoner van de zuidrand van de Leidse wijk Stevenshof, die woont en leeft op 'adem-, hoor-, reuk- en zicht-afstand' van de RijnlandRoute en wiens woon- en leefomgeving sterk verweven is met de direct aan zijn achtertuin grenzende Papenwegse Polder en diens weidevogelgebied en -populatie. Nu mijn zienswijze d.d. 7 mei 2014 (Bijlage 2) op het ontwerp-inpassingsplan RijnlandRoute geen effect heeft gehad, verzoek ik u nu bij dit beroepschrift om het bovengenoemde besluit van provinciale staten te vernietigen, en wel op de volgende gronden.

### **Weidevogelgebied**

In mijn zienswijze heb ik het onderdeel 'weidevogels' reeds benoemd, maar ik ben het op grond van het volgende niet eens met de wijze waarop PS daarop zijn ingegaan.

PS hebben in paragraaf 6.9.3 van de Toelichting bij het PIP bepaald dat voor het areaalverlies en de verstoring van de Papenwegse Polder elders buiten de invloedzone van de weg en buiten het plangebied wordt gecompenseerd.

PS hebben die polder in de Visie Ruimte en Mobiliteit aangemerkt als Belangrijk weidevogelgebied en in de Verordening Ruimte 2014 (verder: VR) als zodanig begrensd en beschermd als beschermingscategorie 2. Dat houdt volgens artikel 2.2.1 VR onder meer in dat aldaar een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in de vorm van bovenlokale infrastructuur niet mogelijk is tenzij de ruimtelijke kwaliteit wordt *gewaarborgd* (ofwel *gegarandeerd*), door onder meer aanvullende ruimtelijke maatregelen waardoor de ruimtelijke kwaliteit verbetert. Volgens de artikeltoelichting moet daarbij de *instandhouding* van de specifieke waarden worden *in acht genomen* (veel verplichtender dan 'ermee rekening gehouden').

Omdat hier tevens volgens de VR sprake is van transformatie van een beschermingscategorie 2-gebied, moet de betrokkenheid van de provincie zich richten op een *actieve behartiging* van provinciale doelen en een *optimaal* resultaat.

Dat de ruimtelijke kwaliteit als gevolg van de nieuwe bovenlokale infrastructuur per saldo niet afneemt is volgens de VR *uitgangspunt* (ofwel *resultaatsverplichting* en dus geen inspanningsverplichting).

Artikellid 4 onder b schrijft vóór dat bij een dergelijke significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van belangrijke weidevogelgebieden de – PS bindende – Beleidsregel Compensatie Natuur, Recreatie en Landschap Zuid-Holland (2013) (verder: Beleidsregel) moet worden gevolgd.

Expliciet vermeldt de Beleidsregel in artikel 4 dat hij van toepassing is in alle procedures waarbij GS of PS op enigerlei wijze betrokken zijn.

Artikel 5, onderdeel 4 stelt als voorwaarde aan compensatie onder meer dat die plaatsvindt door *fysieke* compensatie (aansluitend áán of nabij het gebied van de ingreep) met dezelfde natuurwaarden als die door de ingreep verloren zijn gegaan, of – indien dat redelijkerwijs onmogelijk is – door *fysieke* compensatie met kwalitatief vergelijkbare waarden 'aansluitend of nabij', of door *fysieke* compensatie elders, of – indien ook dat redelijkerwijs onmogelijk is – door financiële compensatie.

In afwijking daarvan biedt artikel 5, onderdeel 7 bij ingrepen in *expliciet* aangeduide gebieden/wateren die *behoren tot specifieke onderdelen van de EHS* de mogelijkheid van compensatie van areaalverlies door *kwaliteitsverbetering*, maar die mogelijkheid geldt dus niet voor *buiten de EHS gelegen* weidevogelgebieden zoals de Papenwegse Polder.

Voorts stellen artikel 6 en 7 diverse voorwaarden aan het zogenoemde Compensatieplan en aan de Realisatietermijn en de Zekerstelling van de uitvoering.

PS hebben in het volgens de Beleidsregel verplichte Mitigatie- en Compensatieplan bij het PIP twee sporen voor compensatie verkend, namelijk kwalitatieve compensatie via agrarisch natuurbeheer en fysieke compensatie via aankoop, inrichting en beheer.

Over *agrarisch natuurbeheer* merken zij onder meer het volgende op:

- er worden gesprekken gevoerd met verenigingen om de animo te peilen;
- er wordt de animo voor het realiseren van een zwaar beheerpakket onderzocht;

- die afspraken zouden dan moet passen in een soort beheervergoedingsregeling;

- er zijn gesprekken gevoerd in de kansrijke polders

- er is voldoende animo voor extra beheerinspanningen voor ca. 18 van de te compenseren 22 hectare.

Over *de reseruatvorming* merken zij onder meer het volgende op:

- in twee polders is voorlopig een reservering gevraagd voor een oppervlakte van ca. 24 en 21 hectare;

- die zijn een terugvaloptie als blijkt dat de kwalitatieve compensatie onvoldoende mogelijkheden biedt.

Vervolgens menen PS plompverloren te kunnen 'concluderen' dat op basis van voldoende 'animo tot deelname' kan worden 'aangenomen' dat de weidevogelcompensatie gerealiseerd 'kan' worden met inzet van agrarisch natuurbeheer en dat als terugvaloptie het mogelijk is om de fysieke compensatie via aankoop, inrichting en beheer verder uit te werken. Ook in paragraaf 3.13 van de Nota van Antwoord bij het PIP komen PS niet verder dan te 'antwoorden' dat 'een mogelijkheid' voor de weidevogelcompensatie agrarisch natuurbeheer is.

Dat besluit van PS is – op grond van het bovenstaande en het onderstaande - in strijd met de eigen provinciale Beleidsregel Compensatie Natuur, Recreatie en Landschap Zuid-Holland (2013), de provinciale Verordening Ruimte 2014 en in strijd met een goede ruimtelijke ordening en ontbeert enige motivering en vertrouwen ín en (rechts)zekerheid óver de toekomstige realisatie van de compensatie. In de eerste plaats stelt die Beleidsregel aan compensatie voor ingrepen in i.c. *buiten* de EHS gelegen Belangrijke weidevogelgebieden – zoals de Papenwegse Polder - de voorwaarde van *fysieke* compensatie, of – indien dat redelijkerwijs onmogelijk is – financiële compensatie. De afwijking van die voorwaarde is volgens diezelfde Beleidsregel expliciet slechts van toepassing op de *binnen* specifieke onderdelen van de EHS gelegen gebieden/wateren, en dus niet i.c.

Achtergrond daarvan is dat alleen door fysieke compensatie – i.c. door reservaatvorming - de volgens de VR vereiste ruimtelijke kwaliteit wordt gewaarborgd (gegarandeerd) en de instandhouding ervan wordt in acht genomen.

En - in de tweede plaats - voldoen alleen aankoop, inrichting en beheer aan de eveneens volgens de VR i.c. vereiste actieve behartiging dóór en resultaatsverplichting ván de provincie omwille van een optimaal resultaat. Daar komen nog bij dat de gronden reeds bij de overheid in eigendom zijn en dus binnen afzienbare tijd beschikbaar zijn en ingericht en beheerd kunnen worden door een terreinbeherende instantie en in de provinciale kostenraming – volgens PS – voldoende budget is gereserveerd voor aankoop, beheer en inrichting van het benodigde compensatie-areaal.

In de derde plaats zijn PS zeker in de Toelichting bij het PIP maar ook in het Mitigatie- en Compensatieplan ten aanzien van de keuze voor agrarisch natuurbeheer slechts in zeer algemene bewoordingen – onder meer in de vorm van verwijzingen naar gesprekken en mogelijke afspraken – ingegaan op hoe het verlies aan waarden zal worden gecompenseerd. Dergelijke onduidelijkheden over hoe dat precies en naar behoren en met zekerheid zal geschieden zijn volstrekt onvoldoende om het volgens de Beleidsregel vereiste zekere zicht op compensatie te bieden.

En in de vierde plaats biedt fysieke compensatie in die vorm van reservaatvorming een veel robuuster, duurzamer en beter beheerbaar resultaat dan agrarisch natuurbeheer, dat per definitie ondergeschikt is aan het belang van de agrarische bedrijfsvoering ter plaatse. Ook wordt

de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer reeds jaren maar ook voor de toekomst betwijfeld (zie o.a. Dr. ir. D. Kleijn, Alterra, Wageningen, 2012). Daarbij komt dat bij agrarisch natuurbeheer de provincie (slechts) verantwoordelijk is voor de beleidsevaluatiemonitoring hetgeen haaks staat op de vereiste actieve provinciale behartiging. Over de stand van zaken bij de uitvoering van de groencompensatieprojecten komen (ook) GS in hun antwoord d.d. 12 februari 2013 op vragen van A.H.K. van Viegen (PVDD) weinig enthousiast over en zeggen zij te *verwachten* (dus niet zeker te weten) dat de toepassing en uitvoering van het compensatiebeleid zal verbeteren. Ook stellen zij dat – wanneer de project-initiatiefnemer een overheid is (i.c. de provincie zelf) - ‘de *afspraken* over de uitvoering van een compensatieproject worden *vastgelegd* bij het compensatieplan’. Van dergelijke *vastgelegde afspraken* is i.c. geen sprake.

Ook de effectiviteit van de compensatie van schade aan natuurgebieden wordt betwijfeld (zie o.a. Algemene Rekenkamer, Den Haag, 2014). Zo kent de bescherming van de nieuwe natuur nog onvoldoende gegarandeerde daadwerkelijke uitvoering, veldcontrole, toezicht en handhaving, hetgeen de bij agrarisch natuurbeheer per definitie afwezige actieve provinciale behartiging des te nadeliger maakt.

In de vijfde plaats kan dus worden gesteld dat reservaatvorming door aankoop, inrichting en beheer veel beter tegemoet komt aan die gewenste garanties en aan de in artikel 7 van de Beleidsregel voorgeschreven zekerstelling van de uitvoering van de compensatie dan agrarisch natuurbeheer met zijn – i.c. - boterzachte ‘garanties’ in de vorm van ‘gesprekken voeren en animo peilen’.

Op grond van het bovenstaande hadden PS in redelijkheid niet kunnen besluiten dat de weidevogelcompensatie gerealiseerd zal worden met inzet van agrarisch natuurbeheer.

Dat besluit is in strijd met de provinciale Beleidsregel Compensatie Natuur, Recreatie en Landschap Zuid-Holland (2013), de Verordening Ruimte 2014, het vertrouwensbeginsel, het motiveringsbeginsel, alsmede in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

### **Opleveringstoets**

In mijn zienswijze heb ik het onderdeel ‘opleveringstoets’ reeds benoemd, maar ik ben het op grond van het volgende niet eens met de wijze waarop PS daarop zijn ingegaan.

Zo verwijzen PS in de Nota van antwoord naar paragraaf 3.18, die echter de Aanbestedings- en uitvoeringsfase ofwel de zogenoemde Realisatiefase van het PIP betreft. Dus betreffen de daar genoemde ‘opleveringstoetsen’ de aannemerswerkzaamheden in die fase, welke uiteraard van een geheel andere orde zijn dan de door ons verzochte toets ten aanzien van diverse milieueffecten een jaar na ingebruikname van het provinciale deel van de RijnlandRoute.

Op 1 januari 2012 trad artikel 23 van de Tracéwet in werking.

Dat artikel kwam tegemoet aan een breed in de maatschappij gevoelde behoefte en behelst de zogenoemde opleveringstoets. Die dient ertoe om aanvullend vertrouwen te geven dat ook (direct) na ingebruikneming van het wegtracé wordt voldaan aan de normen die zijn gesteld aan diverse milieuaspecten en die daarmee ten grondslag liggen aan de maatregelen die in het tracébesluit zijn opgenomen. Ook volgens de wetgever is het belangrijk dat na oplevering van een wegtracé op gebundelde wijze inzichtelijk wordt gemaakt wat de situatie is ten aanzien van de in het tracébesluit genoemde milieuaspecten in de gebieden waarin het project is opgeleverd. En blijkt uit die toets dat sprake is van een overschrijding, dan wordt in maatregelen voorzien.

Op basis van die brede overeenstemming over de opleveringstoets bepaalt artikel 10 nog dat het tracébesluit de termijn bevat waarbinnen de minister de gevolgen van de ingebruikneming van het wegtracé onderzoekt, en een opgave van de daarbij te onderzoeken milieuaspecten. Het is dus aan het bevoegde gezag om te bepalen welke milieuaspecten onderwerp van een opleveringstoets worden, maar het is niet de bedoeling de toets betrekking te laten hebben op andere aspecten dan luchtkwaliteit, geluidhinder en natuur.

Op grond hiervan bevatten zowel het tracébesluit A44 RijnlandRoute als het tracébesluit A4 RijnlandRoute een artikel dat bepaalt dat een jaar na oplevering van de RijnlandRoute de toets wordt uitgevoerd. Daarbij zal worden gezien of de getroffen maatregelen voldoende zijn of dat aanvullende maatregelen nodig zijn om aan de voor de milieuaspecten geldende normen te voldoen.

Het project RijnlandRoute bestaat – ook volgens PS - uit onlosmakelijk met elkaar verbonden provinciale en rijksinfrastructurele maatregelen. Het meest recent blijkt dat wel uit de gezamenlijke en gelijktijdige bekendmaking en ter inzage legging van beide genoemde rijks-tracébesluiten en het onderhavige provinciale inpassingsplan.

Immers het provinciale deel van de RijnlandRoute ligt tussen en verbindt de twee rijkswegen van de RijnlandRoute, zijnde de A44 en de A4.

In tegenstelling tot de aanpassingen aan die *bestaande* rijkswegen – een verbreding en een nieuw knooppunt – behelst het provinciale deel de aanleg van een geheel *nieuwe* deels ondertunnelde, deels verdiepte regionale stroomweg *direct* langs de grote Leidse woonwijk Stevenshof en dwars door de Papenwegse Polder, die door diezelfde PS als Beschermingscategorie 2 (Belangrijk weidevogelgebied) is aangeduid. Door die geplande ligging van een *nieuwe* drukke weg met ca. 60.000 (ook vracht-)auto's per etmaal *direct* langs een grote woonwijk met ca. 12.000 inwoners – ongehoord en niet meer van deze tijd - bestaat over de van te voren *berekende* en dus *voorspelde* milieueffecten een regiobrede maatschappelijke bezorgdheid en een dito behoefte aan monitoring van de na de ingebruikneming daadwerkelijk *gemeten* effecten van die nieuwe weg naar analogie van zo'n monitoring bij rijkswegaanpassingen.

Tot nu toe bestaat er voor decentrale overheden geen *wettelijke* verplichting tot het uitvoeren van een opleveringstoets.

Echter, de zogenoemde Elverding-aanpak 'Sneller en Beter' – waar de opleveringstoets deel van uit maakt – (zie Adviescommissie Versnelling en Verbetering Besluitvorming Infrastructuur, 2008) heeft inmiddels niet alleen bij rijksinfrastructuur maar ook reeds bij gebiedsontwikkeling ingang gevonden. En volgens het Regeerakkoord dient het ministerie van I&M een centrale rol te gaan spelen om ervoor te zorgen dat de Elverding-aanpak ook landt in decentrale overheidsprojecten.

Volgens het rijk wordt met die toets tevens feitelijk invulling gegeven aan het, op grond van de m.e.r.-procedure, verplichte evaluatie-onderzoek achteraf (na afronding van het project), hetgeen niet alleen de zekerheid over het voldoen aan de milieunormen maar ook de efficiency dient.

In 2009 antwoordden GS op statenvragen reeds dat via het IPO in gezamenlijkheid voor de provincies gewerkt wordt aan *implementatie van de Elverding-aanpak*. Ook bij de Integrale Benadering Holland Rijnland (2009) – opgedragen door rijk, PS en regio – die heeft geleid tot de voorkeur voor het 'Zoeken naar Balans'-alternatief is *de systematiek van 'Sneller en Beter' toegepast*. En volgens het Meerjarenprogramma Infrastructuur 2012 beogen PS bijvoorbeeld de Verkenning noordelijke randweg Rijnsburg te doen plaatsvinden *in de geest van de Commissie Elverding*. Tenslotte hebben PS op 11 september 2013 de Koersnotitie Visie Ruimte en Mobiliteit vastgesteld en daarmee zichzelf *verplicht* om bij de aanleg van provinciale infrastructuur indachtig de Elverding-aanpak te werk te gaan.

Desondanks hebben PS in (de Regels van) het PIP geen artikel opgenomen over de uitvoering van een dergelijke opleveringstoets.

Dat besluit van PS is - op grond van het bovenstaande en het onderstaande - in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

In de eerste plaats erkennen PS zelf ook dat sprake is van één zeer nauw onderling samenhangend rijks- en provinciaal infrastructureel project, dat – als een voorbeeld daarvan – één gezamenlijke, gelijktijdige bekendmaking en ter inzage legging van de respectieve eindbesluiten kent, en waarvan beide rijkstracébesluiten wél in een opleveringstoets voorzien, maar het provinciale besluit niet.

In de tweede plaats behelst het provinciale tracédeel een onlosmakelijke verbindingsweg tussen twee rijkstracédelen, en veroorzaken nu juist van die drie tracédelen de milieueffecten van *het provinciale wegvak* de meeste nadelige gevolgen en voor de meeste omwonenden. Toch voorzien alleen de twee rijkstracébesluiten in een opleveringstoets, maar het provinciale besluit niet.

In de derde plaats bedraagt *dat provinciale tracédeel* – dat de meeste nadelen veroorzaakt – slechts 0,45 km (van de oostgrens van het nieuwe rijksknooppunt Ommedik tot de provinciale tunnelmond), zodat een opleveringstoets over dat relatief korte wegvak overzichtelijk en – wellicht tegelijk en samen met Rijkswaterstaat - beheerbaar en betaalbaar is.

In de vierde plaats hanteren PS sinds 2009 reeds de Elverding-aanpak bij grote projecten, en hebben in 2013 zelfs expliciet vastgesteld bij de aanleg van provinciale infrastructuur volgens 'Elverding' te werk te gaan. PS hebben geen enkele motivering gegeven voor het feit dat zij bij het project RijnlandRoute in eerdere projectfasen 'Sneller en Beter' wel hebben toegepast, maar in de eindfase de opleveringstoets niet, hoewel die van 'Sneller en Beter' een integraal onderdeel uitmaakt.

Op grond van de bovenstaande bijzondere omstandigheden kunnen PS in redelijkheid zich niet verschuilen achter de – voorlopige - afwezigheid van een wettelijke verplichting tot het uitvoeren van een opleveringstoets en hadden zij niet kunnen besluiten dat in de Regels van het PIP RijnlandRoute geen artikel wordt opgenomen over de uitvoering van een opleveringstoets naar analogie van die in de innig met het PIP verweven tracébesluiten A 44 RijnlandRoute en A4 RijnlandRoute. Dat besluit is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Gelet op al het voorgaande verzoek ik u het besluit van provinciale staten van Zuid-Holland d.d. 10 december 2014 tot vaststelling van het inpassingsplan RijnlandRoute te vernietigen.

Hoogachtend,

F.J. Kooper