

F.J. Kooper
Annelien Kappeynestraat 15
2331 RZ LEIDEN

11 september 2015

Raad van State
Afdeling Bestuursrechtspraak
t.a.v. dhr. G.P.M.J. Schuyt
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Uw nummer: 201500779/1/R6
Onderwerp: Zuid-Holland
Provinciaal Inpassingsplan Rijnlandroute
(Crisis- en herstelwet)

Geacht College,

In aanvulling op mijn beroepschrift van 23 februari 2015 weerspreek ik bij deze brief het Verweerschrift van Provinciale Staten van Zuid-Holland (verder: PS) zoals dat op 23 maart 2015 bij u is ingekomen. In afwijking van mijn beroepschrift verzoek ik u het besluit van PS van 10 december 2014 tot vaststelling van het inpassingsplan RijnlandRoute te vernietigen *uitsluitend waar het betreft de nieuwe verbinding tussen de A4 en de A44 (dwars door met name de Papenwegse Polder)*.

Weidevogelgebied

Volgens artikel 2.2.1 lid 5 b van de Verordening ruimte 2014 (verder: de Verordening) is bij een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van belangrijke weidevogelgebieden de Beleidsregel compensatie natuur, recreatie en landschap Zuid-Holland (2013) (verder: de Beleidsregel) van toepassing.

De Papenwegse Polder is een dergelijk gebied ingevolge onder meer kaart 4.8.4 bij de Provinciale structuurvisie Ruimte en Mobiliteit en kaart 7 bij de Verordening.

Volgens de artikelen 3 en 4 van de Beleidsregel is die van toepassing bij ingrepen in belangrijke weidevogelgebieden en wel in alle procedures waarbij Gedeputeerde Staten of PS op enigerlei wijze betrokken zijn.

Artikel 5, onderdeel 4 stelt als voorwaarde aan compensatie 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.

Onder fysieke compensatie verstaat de Beleidsregel compensatie door de aanleg van een vervangend gebied van ten minste dezelfde omvang enz.

In afwijking van de voorwaarden in onderdeel 4 staat onderdeel 7 toe dat areaalverlies ook wordt gecompenseerd door *kwaliteitsverbetering* bij ingrepen in gebieden die behoren tot de EHS 'op het land', voor zover aangeduid als waternatuurgebied of buitendijks gelegen, en bij ingrepen in wateren die behoren tot de EHS 'grote wateren en Noordzee' voor zover provinciaal ingedeeld (onderstreping FJK).

Mijn in mijn beroepschrift verwoorde standpunt dat de tekst van artikel 5, onderdelen 4 jo. 7 zich verzet tegen - in het Inpassingsplan gekozen - agrarisch natuurbeheer als vorm van kwaliteitsverbetering voor de buiten de EHS gelegen Papenwegse Polder is niet weersproken.

De eenduidige, concrete en gedetailleerde bewoordingen van genoemde tekst-onderdelen van de Beleidsregel stellen limitatieve voorwaarden aan de natuurcompensatie in genoemde polder. Dat de – niet bindende – *toelichting* bij artikel 5 deels andere bewoordingen bevat doet daaraan niets af. Als PS ook het in de toelichting gestelde hadden willen regelen, dan hadden zij dat via een conform artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) bekend te maken wijziging moeten opnemen in de – wel bindende – tekst van artikel 5, onderdelen 4 en 7 van de Beleidsregel. Bovendien stelt de toelichting dat het compenseren van areaalverlies door kwaliteitsverbetering alleen is toegestaan indien het echt niet anders kan. Dat betekent dat het Inpassingsplan in elk geval een motivering had behoren te bevatten waarom i.c. noch fysieke noch financiële compensatie mogelijk is, hetgeen niet het geval is.

Door te kiezen voor agrarisch natuurbeheer (in plaats van voor reservaatvorming als vorm van fysieke compensatie) in de Papenwegse Polder handelen PS dus in strijd met de Beleidsregel én in strijd met artikel 4:84 van de Awb dat voorschrijft dat zij overeenkomstig hun – NB eígen - beleidsregel handelen.

Hun 'inherente afwijkingsbevoegdheid' is i.c. niet van toepassing omdat er geen sprake is van omstandigheden die niet reeds in het kader van de totstandkoming van de Beleidsregel geacht moeten worden te zijn betrokken c.q. meegewogen. Bovendien ontbreekt in het Inpassingsplan iedere motivering voor een dergelijke afwijking.

Volgens artikel 2.2.1 van de Verordening is bij de Papenwegse Polder – een als beschermingscategorie 2 beschermd Belangrijk weidevogelgebied – een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in de vorm van bovenlokale infrastructuur niet mogelijk, tenzij de ruimtelijke kwaliteit wordt *gewaarborgd* (ofwel gegarandeerd). En volgens de toelichting moet daarbij de *instandhouding* van de specifieke waarden worden *in acht genomen* (hetgeen veel verplichtender is dan 'ermee rekening gehouden'). Omdat hier tevens volgens de Verordening sprake is van transformatie van een dergelijk gebied, moet de betrokkenheid van de provincie zich richten op een *actieve behartiging* van provinciale doelen en een *optimaal* resultaat. En dat de ruimtelijke kwaliteit als gevolg van de nieuwe bovenlokale infrastructuur per saldo niet afneemt is volgens de Verordening *uitgangspunt* (ofwel *resultaatsverplichting* en dus geen inspanningsverplichting).

Mijn in mijn beroepschrift verwoorde standpunt houdt in dat die volgens voornoemd artikel vereiste ruimtelijke kwaliteit alleen door reservaatvorming wordt gewaarborgd (gegarandeerd) en de instandhouding ervan in acht genomen.

En dat alleen aankoop, inrichting en beheer voldoen aan de eveneens volgens de Verordening in het transformatiegebied Papenwegse Polder 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. Tevens is in de provinciale kostenraming – volgens PS – voldoende budget gereserveerd voor aankoop, beheer en inrichting van het benodigde compensatie-areaal.

Reservaatvorming biedt immers een veel robuuster, duurzamer en beter beheerbaar resultaat dan agrarisch natuurbeheer. Dit laatste is immers per definitie ondergeschikt aan het belang van de agrarische bedrijfsvoering ter plaatse.

Daarbij komt dat bij agrarisch natuurbeheer – ingevolge de stelselwijziging vanaf 2016 - de provincie zich alleen richt op het beschrijven van de doelen en het aangeven van kansrijke gebieden en (slechts) verantwoordelijk is voor de beleidsevaluatiemonitoring. Dit is in strijd met de door de Verordening in het transformatiegebied Papenwegse Polder vereiste actieve provinciale behartiging.

Ook is de ineffectiviteit van agrarisch natuurbeheer reeds sinds eind jaren negentig bekend en is duidelijk dat dit beheer per saldo geen verbetering teweegbrengt in de weidevogelstand. Aanvullend onderzoek liet een stabilisatie in reservaten zien en een verdere afname in agrarisch-natuurbeheergebieden. Ook uit de aantalsontwikkelingen vóór en ná invoering van een beheerovereenkomst bleek geen positief effect. Dat geldt zowel voor legselbescherming als voor het in acht nemen van zgn. rustperioden (zie o.a. Van Egmond P.& T. de Koeijer, 2007, Weidevogelbeheer bij agrariërs en terreinbeheerders; Breeuwer A. e.a., 2009, Do meadowbirds profit from agri-environment schemes in Dutch Agricultural landscapes?; Kleijn D. e.a., 2001 en 2012).

Ook de provincie zelf kan zeer weinig succesvolle groen-/natuurcompensatieprojecten noemen, getuige haar antwoorden op Statenvragen ter zake van 30 juni 2009 en 12 februari 2013.

Ook dit standpunt uit mijn beroepschrift – dat betekent dat PS in hun Inpassingsplan noch hun keuze voor de natuurcompensatiewijze gemotiveerd hebben noch in redelijkheid i.c. hadden kúnnen kiezen voor agrarisch natuurbeheer in plaats van reservaatvorming - is niet weersproken.

Zoals hier boven is opgemerkt, is bij weidevogelgebiedscompensatie door agrarisch natuurbeheer 'per definitie' de – door de Verordening vereiste - actieve provinciale behartiging afwezig.

Mijn in mijn beroepschrift verwoorde standpunt is dat dit des te meer onacceptabel is, omdat zelfs bij de zwaardere natuurgebiedscompensatie -

waarbij wel sprake is van provinciale behartiging - nog onvoldoende gegarandeerde daadwerkelijke uitvoering, veldcontrole, toezicht en handhaving vóórkomt. Laat staan dus bij de weidevogelgebiedscompensatie door agrarisch natuurbeheer!

Het Verweerschrift stelt hier slechts tegenover dat agrarisch natuurbeheer bij weidevogelgebiedscompensatie een bewezen maatregel is.

Die stelling weerspreek ik met de opmerking dat die in het geheel niet onderbouwd wordt en dat uit hetgeen ik hiervóór wél onderbouwd heb blijkt dat agrarisch natuurbeheer in zijn huidige vorm – en zeker vergeleken met reservaatvorming – zich bepaald NIET bewezen heeft en dus i.c. in redelijkheid niet kán dienen als natuurcompensatiewijze.

Het besluit om te kiezen voor agrarisch natuurbeheer in plaats van reservaatvorming als natuurcompensatiewijze voor de Papenwegse Polder als specifiek beschermingscategorie-2 gebied is dus in strijd met de wet en met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel en met een goede ruimtelijke ordening.

Opleveringstoets

Het Verweerschrift verwijst onder meer wederom naar de in mijn beroepschrift gewraakte paragraaf 3.18 van de Nota van antwoord.

Die betreft echter 'nog steeds' de Aanbestedings- en uitvoeringsfase ofwel de zogenoemde Realisatiefase van het Inpassingsplan. Dus betreffen de daar genoemde 'opleveringstoetsen' per definitie slechts de aannemerswerkzaamheden in een fase waarin de uitvoering van een project plaatsvindt.

Die 'toetsen' zijn uiteraard van een geheel andere orde dan de door mij verzochte toets – ná de afronding van de realisatie en ná de oplevering - ten aanzien van diverse milieueffecten bijvoorbeeld een jaar na ingebruikname van het provinciale deel van de RijnlandRoute.

Evenmin weerspreekt de provincie de rest van mijn in mijn beroepschrift verwoorde standpunten, die kort gezegd het volgende inhouden:

-er is sprake van één zeer nauw onderling samenhangend rijks- en provinciaal project, waarbij tevens provincie en rijk zijn overeengekomen dat Rijkswaterstaat als aanbesteder zal fungeren en de nieuwe provinciale weg tussen de A4 en A44 zal beheren en onderhouden; de rijksdelen kennen wel een opleveringstoets, het provinciale deel niet.

-het provinciale tracédeel als onlosmakelijke verbinding tussen twee rijkstracédelen veroorzaakt de meeste nadelige milieu- en natuureffecten en voor het grootste aantal omwonenden; de rijksdelen kennen wel een opleveringstoets, het provinciale deel niet.

-dat provinciale tracédeel beslaat slechts 0,45 km (maar veroorzaakt dus de meeste milieu- en natuurhinder) waardoor het uitvoeren van een opleveringstoets aldaar eenvoudig kan worden gecombineerd met die voor de naastliggende rijkstracédelen door Rijkswaterstaat.

Ook heeft de provincie mijn standpunt niet weersproken dat zij zichzelf expliciet in de Koersnotitie Visie Ruimte en Mobiliteit van 11 september 2013 verplicht heeft om bij de aanleg van provinciale infrastructuur te werk te gaan indachtig de 'Elverding'-aanpak, *waarvan de opleveringstoets een integraal deel uitmaakt*. En dat het Inpassingsplan geen enkele motivering bevat waarom die 'Sneller en Beter'-aanpak wel in de eerdere projectfasen van de RijnlandRoute is gehanteerd, maar niet is voorzien in de eind- of evaluatiefase.

Ten tijde van de vaststelling van het Inpassingsplan bestond er nog geen formeel-wettelijke verplichting voor de provincie om de Sneller en Beter-aanpak toe te passen. Echter reeds op 18 juni 2014 was de Memorie van Toelichting openbaar gemaakt bij de – inmiddels op 1 juli 2015 door de Tweede Kamer aangenomen – Omgevingswet (Kamerstukken II, 33962, nr. 3). Volgens die wet wordt met de zgn. project(besluit)procedure de Sneller en Beter-aanpak – die nu al wordt toegepast bij rijksinfrastructuur ingevolge de Tracéwet – verbreed naar c.q. voorgeschreven voor het domein van de gehele fysieke leefomgeving c.q. alle complexe projecten met een publiek belang (zie bijvoorbeeld de bladzijden 232 en 278 MvT) (Het projectbesluit vervangt onder meer het inpassingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening en het tracébesluit uit de Tracéwet.) En ten overvloede vermeldt de Nota naar aanleiding van het Verslag (nr. 12, blz. 198) dat voor de aanleg van een provinciale weg zal worden gekozen voor de projectprocedure die de voortzetting is van de Tracéwetprocedure met de Sneller en Beter-aanpak.

Hoewel de opleveringstoets geen *generieke* regeling in het wetsvoorstel heeft gekregen, beziet het kabinet hoe in het Besluit kwaliteit leefomgeving op grond van de Omgevingswet op welke aspecten een zgn. *specifieke* opleveringstoets betrekking moet hebben (nr. 12, blz. 216).

De politiek-bestuurlijke opleveringstoets ingevolge de Tracéwet VERZEKERT dat ook na oplevering maatregelen worden getroffen c.q. wordt bijgestuurd indien blijkt dat de *werkelijk* optredende milieugevolgen niet aan de geldende normen voldoen.

Het Verweerschrift meldt slechts dat bij het toetsen van de aannemerswerkzaamheden in de uitvoerings- of realisatiefase zal worden afgestemd met en aangesloten bij dergelijke toetsen ingevolge de Tracébesluiten en het provinciale monitoringsprogramma.

In het licht van al het voorgaande moge duidelijk zijn dat dusdoende de provincie geen enkel uitzicht biedt op de in de toets ná de afronding en ná de oplevering voor de rijkstracédelen én in de aanstaande Omgevingswet bedoelde *zekerheden tot bijsturing*.

Het besluit om niet te kiezen voor het uitvoeren van een opleveringstoets à la die voor de innig verweven rijksinfrastructuur is dus in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel en vertrouwensbeginsel.

Hoogachtend,