

Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State
BEROEPSCHRIFT

Beroep

Van:

1. De vereniging Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, zetelende te 's-Graveland
2. De stichting Stichting Milieufederatie Limburg zetelende te Maastricht
3. De stichting Stichting Platform Vaes rade
4. De vereniging Vereniging voor Natuur en Milieueducatie Hoensbroek
5. De vereniging Vereniging Stop Awacs Overlast
6. De vereniging Vereniging voor Natuur- en milieueducatie IVN Ubach over Worms
7. De vereniging Vereniging voor Natuur- en milieueducatie Voerendaal
8. De vereniging Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie Brunssum & Onderbanken
9. De stichting Stichting MilieuNetwerk Brunssum en Onderbanken
10. De vereniging Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie De Oude Landgraaf
11. De vereniging Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie Kerkrade
12. De vereniging Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie Heerlen
13. M. Verheij (Hoensbroek)
14. H.T.K. Mathias (Kerkrade)

15. R.J.B. Martens (Kerkrade)
16. M.F.J Martens-Peeters (Kerkrade)
17. P.S.P. Korach (Kerkrade)
18. G.J.M. van Willige (Kerkrade)
19. R.P.M.G. Schleepen (Kerkrade)
20. L.M.W. Scleepen-Min (Kerkrade)
21. H.M.A. Herberichs-Bemelmans (Kerkrade)
22. F.P.A.M. Bemelmans (Kerkrade)
23. L.J. Paffen (Kerkrade)
24. M.F.J. Martens-Peeters (Kerkrade)
25. E.L.W. Geenen-Helwig (Brunssum)
26. J.M. Heitlager-Meise (Kerkrade)
27. G.J.M. Bos (Kerkrade)
28. V.H. M. Schlangen (Kerkrade)
29. M.P.J. Brieskorn (Kerkrade)
30. G. Theunissen-van Herk (Brunssum)
31. R.J. Bloi (Kerkrade)
32. G. Lenders (Kerkrade)
33. S.L.M. Dinjens (Kerkrade)
34. A.J.H. Meisters (Kerkrade)
35. M.H.A. Spapens (Kerkrade)
36. W. Hilgers (Kerkrade)
37. J.L.J. Vroomen (Kerkrade)
38. M.M.E. Vroomen-Handels (Kerkrade)
39. A. Sistermanns (Kerkrade)
40. U. Sistermanns-Rimark (Kerkrade)
41. J.H. Snackers (Brunssum)
42. H.G. Pluijmen (Kerkrade)
43. R.H.W.T. Hommen (Kerkrade)
44. J.J.M. Sloen (Brunssum)
45. A.J. Lataster (Kerkrade)
46. H. H.J.G. Horsch (Kerkrade)
47. F.J.H.M. Schepers (Kerkrade)
48. J.H. Hollands (Kerkrade)
49. J.M.G.H. Thomas (Kerkrade)
50. J.N.A. Keimling (Kerkrade)
51. A.E.M. Sauren-Hermanns (Kerkrade)
52. A.M. Bellen-Schlösser (Kerkrade)
53. A.M.I. Vroemen-Fijneman (Kerkrade)
54. P.L. Kerckhoffs (Kerkrade)
55. N.M.J. Sauren (Kerkrade)
56. M.E.H. Keimling-Ramaekers (Kerkrade)

57. H.C. Bosch (Kerkrade)
58. C.J. Bosch-Steens (Kerkrade)
59. W.R. Keimling (Kerkrade)
60. J.H.W. Eijck (Kerkrade)
61. H.H. Schlechtriem (Kerkrade)
62. N.M.R. Debets (Kerkrade)
63. A.M. Debets-Körver (Kerkrade)
64. J. Schlangen (Kerkrade)
65. A.M. Beijer (Kerkrade)
66. J.M. Hermes (Brunssum)
67. W.J.M. Koken (Kerkrade)
68. M.J.M. Steijvers-Handels (Kerkrade)
69. A.M.G. Vrancken (Brunssum)
70. Y. Vrancken (Brunssum)
71. M.A.L. Borghans-Lemans (Kerkrade)
72. C. Deckers-Dekker (Kerkrade)
73. P.E. Scheper (Kerkrade)
74. A.W.J. Peters-Mehlkop (Kerkrade)
75. A.A.M. Scheper-Pol (Kerkrade)
76. E.L.B. Peters (Kerkrade)
77. P.M.M. van Zon (Kerkrade)
78. H.J. Haesser (Kerkrade)
79. A.M.H. Meijs (Kerkrade)
80. M.C. Kerckhoffs (Kerkrade)
81. O.M.W.L. Ramakers (Kerkrade)
82. L. Schaufeli (Kerkrade)
83. N.H.M. Offermans-Plettenberg (Kerkrade)
84. H.J. Offermans (Kerkrade)
85. H.L.E. Kroes (Kerkrade)
86. J.H.M.V. Vrouwenraets (Kerkrade)
87. M.W.G. Schmetz-Horsch (Kerkrade)
88. J.J.J.M. Rutten (Kerkrade)
89. E.G.M. Kaanen-Souren (Kerkrade)
90. G.M.A. Erkens (Kerkrade)
91. T. Ascheberg (Kerkrade)
92. J.J. Kaanen (Kerkrade)
93. J.J. Bodelier (Kerkrade)
94. S.O. Prins (Heerlen)
95. H.J. Schmetz (Kerkrade)

Hierna tezamen: "Natuurmonumenten en anderen" of "appellanten"

Inzake:

Appellanten
gemachtigde: Mr G.C.W. van der Feltz

tegen

Provinciale Staten van Limburg
verweerder
Zetelende te Maastricht

Beroep

- 1.1 Natuurmonumenten en anderen, die mede woonplaats kiezen te (Postbus 85615, 2508 CH) Den Haag aan de Javastraat 22, ten kantore van de advocaat Mr G.C.W. van der Feltz, die voor appellanten als gemachtigde optreedt, met het recht van substitutie, stellen beroep in als hierna bedoeld. Als **bijlage 1a** en **1b** voegen appellanten 1 en 2 bij deze hun statuten. In **bijlage 1c** voegen appellanten 1 tot en met 12 een uittreksel van de Kamer van Koophandel.
- 1.2 Het beroep richt zich tegen het besluit van Provinciale Staten van Limburg ("PS"), genomen op 29 juni 2012 en ter inzage gelegd van 23 juli tot en met 3 september 2012, waarin is besloten tot vaststelling van het provinciale inpassingsplan Buitenring Parkstad Limburg 2012 (hierna ter bekorting: "het vaststellingsbesluit", respectievelijk "de Buitenring" en "het Inpassingsplan 2012"). Appellanten voegen bij dit beroep een kopie van het vaststellingsbesluit (**bijlage 2a**) en van de bekendmaking van het besluit op internet (**bijlage 2b**).

Griffierecht

2. Het verschuldigde griffierecht ten bedrage van EUR 310,- kan worden verrekend in de rekening-courant van Van der Feltz advocaten, bij voorkeur onder vermelding van 2180.

Voorwerp van beroep

- 3.1 Het Inpassingsplan 2012 is vastgesteld als vervolg op de uitspraak van Uw Afdeling van 7 december 2011 (*LJN BU7002, BR 2012/26 m.nt. H.E. Woldendorp, JM 2012, 22 m.nt. J.M.I.J. Zijlmans*, hierna: "de uitspraak") met betrekking tot het op 8 oktober 2010 terzake van de Buitenring door PS vastgestelde inpassingsplan. In de uitspraak is de volgende overweging opgenomen:

"Uit het voorgaande volgt dat provinciale staten zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat uit de passende beoordelingen de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden Geleenbeekdal en Brunsummerheide niet zullen worden aangetast. Gelet hierop is het Inpassingsplan voor zover het betreft de plandelen met de bestemming "Verkeer" ter hoogte van de Natura 2000-gebieden Geleenbeekdal en Brunsummerheide, vastgesteld in strijd met art. 19j, derde lid van de Nbw 1998, gelezen in samenhang met artikel 19g, eerste lid, van deze wet."
- 3.2 Op grond van deze overweging heeft Uw Afdeling het besluit tot vaststelling van het Inpassingsplan 2010 - onder verwijzing naar de samenhang van de twee bedoelde delen van het wegtracé met het resterende deel van het tracé voor de Buitenring (r.o.v. 2.184) - geheel vernietigd. De Afdeling overweegt daarbij:

“Deze vernietiging voor zover het betreft het tracé voor de Buitenring zelf is uitsluitend ingegeven door het oordeel van de Afdeling inzake het ontbreken van een toereikend inzicht in de gevolgen van de weg voor de Natura 2000-gebieden Geleenbeekdal en Brunsummerheide. Door het ontbreken van dit inzicht ontbreekt ook de vanwege de Nbw 1998 vereiste zekerheid dat de natuurlijke kenmerken van deze gebieden niet worden aangetast.”

Zienswijzen

- 4.1 PS hebben ten gevolge op de uitspraak het Inpassingsplan 2012 vastgesteld, zonder ter zake eerst een ontwerp voor het Inpassingsplan 2012 ter visie te leggen. Voor zover appellanten hebben kunnen nagaan zijn de verschillen tussen het Inpassingsplan 2010 en het Inpassingsplan 2012 de volgende (de nummering is overgenomen uit een bijlage “*Nota van wijzigingen 2012 naar aanleiding van Raad van State => Passende beoordeling/stikstofdepositie*” die deel uitmaakt c.q. is gevoegd bij de “Oplegnotitie Nota van Wijzigingen” van Oranjewoud van 29 juni 2012 (bijlage 3)):
1. snelheidsverlaging thv Geleenbeekdal en Brunsummerheide
 - S. uitgebruiknemen landbouwgrond
 13. verbreden ecoduct Brunsummerheide van 15 naar 50 m
 14. realisatie scherm nabij vochtige heide en grondwal
 12. uitgebruiknemen manege Brunsummerheide
 - 5a knip Naanhofsweg
Beheermaatregelen ter reductie van stikstofdepositie
 - 5b. Wijzigingsbevoegdheid verdiepte ligging Buitenring ter plaatse van Vaesrade 5, 15, 17, 9, 10a, 10b, 9a, 20a, 8a, 25, 8, 18,4: correcties in de plangrens
Correcties bestemmingen (vele)
 21. opnemen compenserende parkeerruimte Gaiazoo.
- 4.2 Zie voor de verschillen ter zake van de stikstofdepositie de passende beoordeling (par. 3.6, p. 26):
- verbreding ecoduct in combinatie met hoger scherm
 - van 100 km/u naar 80 km/u op twee trajecten
 - het aanbrengen van een knip in de Naanhofsweg
 - omzetting landbouwgronden in natuur
 - uit gebruik nemen manege Brunsummerheide en vijf veehouderijen.
- 4.3 Appellanten bestrijden hieronder dat de wijzigingen, die door PS in het Inpassingsplan 2012 zijn aangebracht ten opzichte van het Inpassingsplan 2010 van zo ondergeschikte aard zijn, dat - mede in het licht van de bewoordingen van de uitspraak - de ontwerpfase kon worden overgeslagen. In het hiernavolgende zullen appellanten er om praktische re-

denen van uitgaan, dat Uw Afdeling de gekozen procedure voor de besluitvorming wel aanvaardbaar acht.

- 4.4 Nu niet een nieuw ontwerp Inpassingsplan 2012 ter inzage is gelegd, nemen appellanten aan, dat de grond voor hun beroepen moet worden gevonden in de door hen tegen het ontwerp van het Inpassingsplan 2010 ingebrachte zienswijzen. Appellanten verwijzen naar die zienswijzen en verzoeken ze in dit beroep als ingelast te beschouwen als ondersteuning van en toelichting op dit beroep. Appellanten zullen de door hen ingebrachte zienswijzen op eerste verzoek overleggen.

Actualisatie StAB-verslag

- 5.1 Appellanten zijn van mening dat de StAB opnieuw om advies had moeten worden gevraagd nu het Inpassingsplan op belangrijke punten is gewijzigd.

Belanghebbendheid

- 6.1 Het belang van appellanten is bij het besluit rechtstreeks betrokken. Appellanten wensen tegen het besluit beroep in te stellen op grond van artikel 8:1 Algemene wet bestuursrecht, hetgeen hierbij tijdig geschiedt.
- 6.2 Appellanten die in de uitspraak van 7 december 2011 ontvankelijk zijn geacht in hun beroep zouden in beginsel door Uw Afdeling ontvankelijk worden geacht. Nu er - noch aan hun statuten noch aan het tracé en de opzet van de Buitenring - veranderingen zijn aangebracht ten opzichte van de situatie in 2010 gaan zij er vanuit, dat hun ontvankelijkheid in dit geschil in beginsel (dat wil zeggen afgezien van de eisen waar dit beroep aan dient te voldoen) gegeven is.

Beroepsgronden, samengevat

procedure

- 7.1 Provinciale Staten konden niet volstaan met de vaststelling van een nieuw Inpassingsplan 2012, zij hadden in ieder geval een nieuw ontwerp Inpassingsplan 2012 ter inzage moeten leggen.

Stikstofdepositie - Nbwet 1998

- 7.2 Het Inpassingsplan 2012 bevat net zomin als het Inpassingsplan 2010 inzicht in de gevolgen van de weg voor de Natura 2000-gebieden. In het Inpassingsplan worden gevolgen aangegeven van het totaal van enerzijds de weg en anderzijds maatregelen, die met de aanleg van de weg geen verband houden zoals aan het agrarisch gebruik onttrekken van gronden en het verplaatsen van een manege.

- 7.3 De aanleg van de Buitenring enerzijds en het beëindigen van agrarisch gebruik van gronden en de verplaatsing van een manege anderzijds kunnen niet tezamen worden beschouwd als één project in de zin van de Nbwet 1998 en de Habitatrichtlijn.
- 7.4 Het beëindigen van agrarisch gebruik van gronden en de verplaatsing van een manege kunnen - vanwege het ontbreken van samenhang met de aanleg van de weg - niet beschouwd worden als maatregelen waarmee de effecten van de weg (verhoging stikstofdepositie) worden gemitigeerd. Die maatregelen kunnen hoogstens gelden als compensatie. Bij de voorbereiding van het Inpassingsplan is echter niet de ADC-toets van art. 19g Nbwet 1998 aangelegd, hetgeen had moeten gebeuren, nu het gaat om compensatie.
- 7.5 Het beëindigen van agrarisch gebruik van gronden en de verplaatsing van een manege vormen bestaand beleid. Ook in de autonome situaties was ter plaatse het agrarisch gebruik gestaakt en was de manege verplaatst. Het beëindigen van agrarisch gebruik van gronden vindt plaats in het kader van de "Provinciale ontwikkelingszone groen". In deze gebieden is de functieverandering van landbouw naar natuur reeds wenselijk geacht. Het verplaatsen van de manege staat bovendien in de (concept) PAS-analyse herstel strategieën Brunssummerheide genoemd als herstelmaatregel.
- 7.6 Het Inpassingsplan borgt niet en ook anderszins is niet geborgd, dat de daartoe in het Inpassingsplan 2012 aangeduide gronden niet langer agrarisch gebruikt zullen worden en/of dat de manege zal worden verplaatst.
- 7.7 Ook als men alle in het Inpassingsplan 2012 opgenomen maatregelen (waaronder: beëindigen van agrarisch gebruik van gronden en de verplaatsing van een manege) bij de vergelijking van de stikstofbelasting in de autonome situatie en bij realisering van het Inpassingsplan 2012 betreft wordt niet voldaan aan de eis, dat voor alle afzonderlijke habitats geen sprake is van een (verdere) frustratie van de doelstellingen althans van significante effecten. Zoals uitdrukkelijk uiteengezet in rapport 8a bij het Inpassingsplan 2012 leidt het Inpassingsplan 2012 (inclusief de hier bedoelde maatregelen) tot een *verschuiving* van deposities.

Flora- en faunawet

- 7.8 Er is onvoldoende zicht op realisering van het Inpassingsplan 2012. PS hebben verzuimd de effecten van realisatie van het Inpassingsplan, meer in het bijzonder de vergelijking tussen de autonome ontwikkeling op de punten van stikstofdepositie en hydrologie en de ontwikkeling met Buitenring, op de Breukberg (Ecologische hoofdstructuur, hellingveen langs de Rode Beek, tussen Schinveld en Brunssum, geografische aanduiding Amersfoort coördinaten 196720/330270, geen Natura 2000-gebied) meer in het bijzonder op het daar voorkomende habitatype H7110B Actief hoogveen en de (alleen nog) daar voorkomende voor dit habitatype typische soort Veenorchis te onderzoeken. Op grond van de wel bekende gegevens staat vast dat voor de aanleg van de Buitenring ter zake van het habitatype H7110 en de Veenorchis een ontheffing van de verboden van de Flora- en faunawet

(in het bijzonder: het verbod van art. 8) is vereist. Voor zover appellanten bekend, kan die ontheffing echter niet worden verleend onder meer vanwege het feit, dat de landelijke instandhoudingsdoelstellingen voor het habitatype H7110 nu al zwaar onder druk staan. De kwaliteit van dit habitatype in Nederland is zeer ongunstig en de biodiversiteit van deze hangvenen vertoont nog steeds een gestage achteruitgang. Dit geldt ook voor de Breukberg, waar de allerlaatste populatie veenorchissen van Nederland voorkomt. De toenemende stikstofdepositie van de Buitenring op de Breukberg heeft een significant negatief effect op (de landelijke instandhoudingsdoelstelling van) het hangveen en de veenorchis. Met name de verplaatsing van de Rode Beek voor de Buitenring kan een mogelijke ontwatering van het hangveen op de Breukberg veroorzaken, met mogelijk eveneens een significant negatief effect.

Maatschappelijke baten en kosten

- 7.9 De verhouding maatschappelijke baten en kosten is scheef in een mate, dat sprake is van de situatie waarin de belangen zodanig onevenwichtig zijn afgewogen, dat provinciale staten in redelijkheid niet tot hun besluit hebben kunnen komen (Zie ook uitspraak 7 december 2011, r.o.v. 2.10.2). Ten opzichte van de verhouding kosten en baten in het Inpassingsplan 2010 zijn de kosten toegenomen (onder meer door de additionele kosten ter compensatie van de stikstofdepositie) en de baten afgenomen (onder meer door invoering van een maximum snelheid van 80 kilometer in de nabijheid van de Natura 2000-gebieden). In de analyse die gevoegd is bij het Inpassingsplan 2012 is kennelijk geprobeerd om het verschil ten opzichte van de eerdere kosten-baten analyse te verkleinen, door de “baten zakelijke kosten” te vergroten. Er wordt daarbij echter geen relatie gelegd met de wijzigingen ten opzichte van het Inpassingsplan 2010 en ook overigens is (appellanten) niet duidelijk hoe de wijzigingen ten opzichte van het Inpassingsplan 2010 zouden leiden tot een intensivering van het zakelijke verkeer en/of op welke andere gronden zo’n intensivering zou moeten worden verwacht.
- 7.10 Het - ook in de visie van PS - zeer geringe saldo van kosten en baten betekent, dat het Inpassingsplan 2012 niet kwalificeert als een project dat (ondanks de bezwaren van uit het perspectief van de bescherming van de Natura 2000-gebieden) mogelijk moet worden vanwege “dringende redenen van openbaar belang” in het kader van het aanleggen van de ADC-toets. Sterker nog: een saldo kleiner dan 1 betekent dat het project maatschappelijk gezien meer kost, dan dat het oplevert.
- 7.11 Natuurmonumenten en anderen hebben - voortbouwend op het door hen in de procedure rond het Inpassingsplan 2010 met ondersteuning van Witteveen + Bos gepresenteerd nul-plusalternatief - enige tijd geleden aan de provincie een (nog niet volledig uitgewerkt) voorstel gedaan voor een alternatief voor de Buitenring, dat voorziet in oplossingen voor de problemen, waaraan de Buitenring een einde zou moeten maken en waarvoor geen nieuw tracé behoeft te worden aangelegd: “Parkstad Bereikbaar, Leefbaar en Groen”. Appellanten leggen dat alternatief over als **bijlage 4**. Zoals hieronder (nr. 8.3.4) nader uiteen zal worden gezet, achten appellanten de beoordeling door PS van dit alternatief

ontoereikend en zijn zij van mening, dat Parkstad Bereikbaar, Leefbaar en Groen een uitstekend alternatief is voor de Buitenring. Het bestaan van een alternatief voor de Buitenring, waarmee de Natura 2000-gebieden worden gespaard houdt in, dat het Vaststellingsbesluit inzake het Inpassingsplan 2012 niet in stand kan blijven wegens strijd met de eis, dat besluiten naar behoren moeten zijn gemotiveerd (art. 3:4 Awb, zie hiervoor) en het versterkt de gedachte, dat de Buitenring (in de variant van het Inpassingsplan 2012) onmogelijk kan worden beschouwd als een project dat om dwingende redenen van openbaar belang moet worden gerealiseerd.

Beroepsgronden, uitgewerkt

8.1 Procedure: ontwerpfase ten onrechte overgeslagen

8.1.1 Uw Afdeling heeft in r.o.v. 184 van de uitspraak van 7 december 2011 “ter nadere informatie” onder meer opgemerkt, dat “het bevoegd gezag in beginsel vrij [staat, GF] bij het nemen van een nieuw besluit terug te vallen op de procedure die aan het vernietigde besluit ten grondslag lag, dan wel de procedure van afdeling 3.4 van de Awb opnieuw te doorlopen. De mogelijkheid op dit punt door provinciale staten te maken keuze kan door een belanghebbende ter toetsing aan de bestuursrechter worden voorgelegd.”

In dezelfde r.o.v. 184 geeft Uw Afdeling aan, dat provinciale staten “opnieuw tot vaststelling van een inpassingsplan voor de BPL kunnen besluiten.” mits zij “toereikend aan de bezwaren van de Afdeling (...) tegemoetkomen.”

De door de Afdeling genoemde “bezwaren” zijn hiervoor geciteerd. Samengevat: onvoldoende gegevens om te kunnen constateren dat als gevolg van de (stikstofdepositie gecreëerd door de Buitenring) geen aantasting zal plaatsvinden van de Natura 2000-gebieden Brunsummerheide en Geleenbeekdal (hierna tezamen ook: “de Natura 2000-gebieden”).

Waar een besluit wordt vernietigd wegens een “gebrek aan inzicht” zal de reparatie, waar die vernietiging op ziet (kunnen bestaan) uit het alsnog verschaffen van de gegevens, die voor dat inzicht nodig zijn, eventueel (r.o.v. 184 aan de hand van nieuwe onderzoeken en mogelijk aan aanpassing aan de passende beoordeling). Blijkens de lijst van verschillen tussen het Inpassingsplan 2010 en het Inpassingsplan 2012 hebben PS het niet gelaten bij het verschaffen van een beter inzicht in de gevolgen van het Inpassingsplan 2010 maar hebben zij - kennelijk omdat zij hebben geconstateerd, dat aantasting van de Natura 2000-gebieden niet was uitgesloten - aanvullende maatregelen genomen, die de Buitenring 2012 hebben opgeleverd.

Appellanten wijzen met name op het aan het agrarisch gebruik onttrekken van percelen in de nabijheid van Natura 2000-gebieden en de verplaatsing van een manege. Voor zover die onttrekking resp. die verplaatsing geen bestaand beleid

waren levert raken er andere belangen betrokken bij het Inpassingsplan 2012 dan voorheen bij het Inpassingsplan 2010.

Appellanten menen, dat bij dergelijke wijzigingen niet langer de vrijheid bestaat om op basis van het ontwerp voor het Inpassingsplan 2010 door te werken, maar dat PS tenminste een ontwerp voor een inpassingsplan 2012 ter inzage hadden moeten leggen. Weliswaar kunnen (nieuwe) belanghebbenden, die in het geheel geen zienswijzen hadden ingediend of die niet hadden ingediend tegen de nieuwe elementen in het Inpassingsplan 2012 zich in beroep tegen deze nieuwe elementen keren, maar de aard van het discours in de zienswijzefase is een andere, vollediger en de mogelijkheden tot correctie en/of verbetering in beroep zijn beperkt ten opzichte van de aanpassingen naar aanleiding van zienswijzen. Uit de aard der zaak kan aan deze beroepsgrond alleen tegemoet worden gekomen, door alsnog de zienswijze fase te doorlopen.

8.2 Gevolgen stikstofdepositie voor Natura 2000-gebieden

Inleiding

- 8.2.1 Het onderwerp stikstofdepositie wordt behandeld op p. 116 en volgende van het Inpassingsplan 2012 en in hoofdstuk 8 van de passende beoordeling Inpassingsplan Parkstad Limburg (hierna: “de passende beoordeling”) (zie: deelrapport 8 Natuur, 8b Passende beoordeling voor de Natura 2000-gebieden Brunssummerheide, Geleenbeekdal en Teverener Heide) en bijlage 8 bij de passende beoordeling (“Rapportage berekeningen stikstofdepositie BPL”).
- 8.2.2 Appellanten voegen bij dit beroep als **bijlage 5** een tabel met daarin de maatregelen ter mitigatie/compensatie van stikstofbelasting op Natura 2000-gebied, op habitattypen en soorten daarbinnen en daarbuiten (Breukberg) die gevoelig zijn voor stikstofdepositie, in het bijzonder voor soorten met een slechte staat van instandhouding in Nederland, waarvan de belasting nu en/of in de toekomst de kritische depositiewaarde overschrijdt (“Tabel: effect van maatregelen”).
- 8.2.3 In het Inpassingsplan 2012 zelf wordt niet gerept van maatregelen als het beëindigen van agrarisch gebruik, het verplaatsen van een manege of het “opheffen” van vijf veehouderijen. Op de kaart “Inpassingsplan Buitenring Parkstad Limburg, wijzigingen, nieuwe nummering PIP 2012 t.o.v. PIP 2010”, die als bijlage is gevoegd bij “PIP Buitenring Parkstad Limburg, oplegnotitie Nota van Wijzigingen” van Oranjewoud zijn “stikstofmaatregelgronden” aangegeven. Deze gronden liggen - blijkens de plankaarten - buiten het plangebied.
- 8.2.4 In de Inleiding van dit hoofdstuk 8 (par. 8.1, p. 89 van de passende beoordeling) wordt opgemerkt:

De effecten van het verkeer, de aanleg van het ecoduct met aansluitend scherm, het uit gebruik nemen van landbouwgronden, het uit gebruik nemen van de manege op de Brunsummerheide en het opheffen van een vijftal veehouderijen, zijn als onderdelen van dat plan gezamenlijk in beeld gebracht.

8.2.5 In bijlage 8 (p. 20) is wel een voorbeeldanalyse gegeven van de gevolgen voor de stikstofbelasting in kolommen “verkeer, ecoduct, schermeffect, manege en veehouderijen en landbouwgronden”) maar die cijfers - die dus zouden laten zien wat de effecten zijn van het verkeer - zijn in de Resultaten (hoofdstuk 4 van bijlage 8, p. 21 en 22) tezamen genomen, alleen het saldo (in de passende beoordeling benoemd als ‘vracht’) wordt getoond.

8.2.6 Blijkens de passende beoordeling (p. 20, par. 3.2) is het project, dat aan de passende beoordeling wordt onderworpen:

De buitenring wordt uitgevoerd met de volgende eigenschappen:

- *26 km lang tracé;*
- *2x2 rijstroken over de gehele lengte van het tracé*
- *maximumsnelheid van deels 80 km/uur buiten de bebouwde kom ter hoogte van de Brunsummerheide en het Geleenbeekdal;*
- *een ecoduct ter verbinding van de Brunsummerheide en Teverener Heide.*

Voor de aanleg van de weg wordt een totaal van ca. 40 hectare landbouwareaal onttrokken aan het gebied. Een gedeelte daarvan is benodigd voor het ruimtebeslag van de weg, een ander deel wordt ingericht voor natuur en natuurcompensatie.

8.2.7 In bijlage 8 bij de passende beoordeling (p. 6 figuur 4, p 17 figuur 7) worden de gronden aangegeven, waar men het agrarisch gebruik van wil beëindigen en wordt vermeld, dat de manege wordt “wegbestemd, waarna het bedrijf beëindigd wordt”. De ligging van de manege en het vijftal veehouderijen, die worden opgekocht door de provincie en beëindigd wordt aangeduid op figuur 9.

8.2.8 De landbouwgronden liggen niet binnen het plangebied, de manege die aan de Overbergstraat ligt is wel in de kaart opgenomen, hetzelfde geldt voor de veehouderijen, die vrij strak langs het tracé liggen.

8.2.9 Over de stikstofdepositie ten gevolge van het plan wordt in de passende beoordeling opgemerkt (p. 98)

Figuur 8.3a laat een sterk divers beeld zien van de stikstofdepositiebijdrage op de Brunssummerheide als gevolg van het plan (planbijdrage). Er is sprake van zowel afnames als toenames van de stikstofdepositie

- *Aan de noordoostzijde van het gebied is te zien dat de stikstofdepositie sterk toeneemt direct langs beide zijden van het nieuwe traject van de buitenring. Dit wordt veroorzaakt door de toename van het autoverkeer.*
- *Aan de westzijde van het gebied is een afname zichtbaar. Dit wordt veroorzaakt door de afname van het verkeer op de lokale wegen als gevolg van de aanleg van de Buitenring.*
- *In het noorden is goed de afname aan stikstofdepositie te zien door het uit gebruik nemen van de manege.*
- *Aan de zuidoostzijde is een afname te zien als gevolg van het uit gebruik nemen van landbouwgronden ten zuiden van het Natura 2000-gebied.*

(...)

Vanwege de verschuiving van het verkeer van de westzijde (lokale wegen) naar de noordoostelijke zijde (BPL) en diensgevolge een verschuiving van de stikstofbelasting, ontstaat eerder de situatie [schrijffout in het origineel, GF] - in combinatie met de stikstofafname door de generieke maatregelen - dat een habitattypen baat heeft bij de generieke maatregelen die er voor zorgen dat de achtergrondwaarde zich sneller richting of zelfs tot onder de KDW ontwikkelt. [volgt een verwijzing naar figuur 83d]

(...)

Aldus krijgen de habitattypen droge heide (H4030), actief hoogveen (H7110B*) en zure vennen (H3160) aan de noordoost zijde van de Brunssummerheide een grotere stikstofdepositie door de Buitenring, terwijl de kritische depositiewaarde van deze habitattypen in de autonome situatie in de jaren 2015 en 2025 hier al zwaar overschreden worden. De situatie is overbelast (overspannen), waardoor een significant negatief effect bij iedere toevoeging hier niet valt uit te sluiten.

Zelfs op die delen op de Brunssummerheide waar de uitvoering van het Inpassingsplan de stikstofdepositie in 2015 en 2025 zal verlagen, zal deze lagere stikstofdepositie nog steeds ruim boven de kritische depositiewaarde zitten voor deze habitattypen (droge heide, actief hoogveen en zure vennen). Deze habitattypen zullen nergens op de Brunssummerheide een significante verbetering ondervinden door dit plan. Het begrip 'vracht' dat gebruikt wordt in het plan van de Buitenring, is daarbij zeer verwarrend en onduidelijk, omdat het een saldering is van grote stikstofdepositietoenames op relatief kleinere oppervlaktes van de habitattypen langs beide zijden van de BPL en de geringere stikstofdepositieafnames over grote oppervlaktes van de gehele Brunssummerheide.

Samengevat:

In de passende beoordeling wordt vastgesteld:

- a) dat de stikstofdepositie langs het tracé van de Buitenring op de noordoostzijde van de Brunsummerheide sterk toeneemt;
- b) dat de stikstofdepositie afneemt,
 - aan de westzijde van de Brunsummerheide als gevolg van afname van het lokale verkeer door aanleg van de Buitenring;
 - aan de noordzijde door het buiten gebruik stellen van de manege;
 - aan de zuidoostzijde door het buiten gebruik stellen van landbouwgronden.

Niet voldaan aan de door de Afdeling in de uitspraak gestelde voorwaarde

8.2.10 Het Inpassingsplan 2012 bevat net zomin als het Inpassingsplan 2010 inzicht in de gevolgen van de weg voor de Natura 2000-gebieden. In het Inpassingsplan (hoofdstuk 4 van bijlage 8: "Resultaten") worden gevolgen aan gegeven van het totaal van enerzijds de weg en anderzijds maatregelen, die niet zelf tot de weg kunnen worden gerekend en die met de aanleg van de weg geen verband houden zoals aan het agrarisch gebruik onttrekken van gronden en het verplaatsen van een manege.

8.2.11 Het is uiteraard niet zonder reden, dat de Afdeling in de uitspraak heeft aangedrongen op inzicht in de effecten van de weg. De stikstofbelasting ter plaatse heeft een kritieke situatie doen ontstaan, de kritische depositiewaarde voor bepaalde habitats wordt overschreden en er bestaat geen zekere route naar het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen. De mogelijkheden om de stikstofdeposities te verminderen zijn beperkt. Een effectieve manier om iets te doen aan de lokale depositie is het stoppen van landbouwkundige gebruik van in de nabijheid gelegen gronden. Appellanten gaan ervan uit, dat voor het op redelijke termijn (of zelfs überhaupt) behalen van de instandhoudingsdoelstellingen ook zonder Buitenring noodzakelijk is, dat de manege wordt verplaatst en dat gronden aan het agrarische gebruik worden onttrokken. Doordat PS niet exact laten zien, wat de invloed van de weg is, blijft onduidelijk of de aanleg van de weg leidt tot een toename van de stikstofdepositie op de verschillende locaties van de habitattypen op de Brunsummerheide, die maakt dat - als alle zeilen worden bijgezet - de doelstellingen niet worden gehaald.

Inleiding op gronden 2 ("niet één project") en 3 ("compensatie, geen mitigatie").

8.2.12 De Afdeling heeft in de uitspraak geoordeeld, dat PS onvoldoende inzichtelijk hadden gemaakt wat de gevolgen waren van de wijzigingen in de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die het te verwachten gevolg zijn van de aanleg en het gebruik van de Buitenring. Het had in de rede gelegen, dat PS in reactie daarop hadden aangetoond, dat in het Inpassingsplan 2010 weliswaar niet inzichtelijk was gemaakt hoe in het Inpassingsplan 2010 werd voorkomen, dat significante effecten zouden optreden, maar dat dat wel was gedaan. Vervolgens was dan het "hoe" toegelicht.

In plaats daarvan is kennelijk gebleken, dat de maatregelen ter voorkoming van significante effecten in het Inpassingsplan niet voldoende waren. De provincie komt vervolgens met geheel nieuwe maatregelen:

- Het beëindigen van het agrarisch gebruik van gronden, buiten het plangebied
- Het beëindigen van vijf veehouderijen, waarvan er tenminste één buiten het plangebied ligt;
- De verplaatsing van een manege, die toch nog maar heel kort op de Brunsummerheide had kunnen blijven, aangezien er (vanwege onder meer de stikstofproblematiek) geen definitieve vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 voor kon worden verleend.

8.2.13 Het is evident, dat de provincie het niet aandurft om de Buitenring aan de ADC-toets te onderwerpen, zoals dient te gebeuren wanneer de doorgang van een project afhankelijk is van compenserende maatregelen. De Buitenring is immers een politiek speeltje uit de jaren 70, waarvan de provincie (in de MKBA bij het Inpassingsplan 2012) zelf erkent, dat het meer kost dan het opbrengt. Om die reden worden deze maatregelen gepresteerd als deel van het project ofwel als mitigerende maatregelen. Die stellingen gaan echter - zoals hieronder nader wordt toegelicht - niet op.

8.2.14 De discussie over de vraag of sprake is van één project, mitigatie of compensatie wordt op dit moment ten aanzien van talloze projecten (waar kennelijk geen dwingende redenen van openbaar belang bij zijn betrokken) gevoerd. Appellanten voegen als **bijlage 6** een lijst met actuele literatuur op dit punt. Hun begrip van de richtlijnen (Habitat- en Vogel-), de toelichting daarbij van de Commissie, de rechtspraak en de literatuur is, dat het beëindigen van agrarisch gebruik van gronden en van veehouderijen en het verplaatsen van een manege in beginsel niet kunnen worden beschouwd als hetzelfde project als de aanleg van een weg.

Niet: één project

8.2.15 Appellanten halen twee passages aan uit een recente uitspraak van Uw Afdeling:

“Zoals overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 31 maart 2010 in zaak nr. 200903784/1/R2 moet onder het begrip project als bedoeld in de artikelen 19d, 19e, 19f en 19g, van de Nbw 1998 worden verstaan: de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken, alsmede andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap.

(...)

De omstandigheid dat een aantal maatregelen in en nabij hetzelfde Natura 2000-gebied wordt gerealiseerd en dat voor deze maatregelen tegelijkertijd vergunning is gevraagd, is niet doorslaggevend voor het antwoord op de vraag of het gaat om één project. De maatregelen die in het kader van het Inrichtingsplan zijn voorzien,

worden verspreid over een lange tijdsperiode uitgevoerd en verschillen sterk naar aard. Verschillende van de maatregelen waarvoor bij het bestreden besluit vergunning is verleend, betreffen niet een project of andere handeling in de zin van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998. De maatregelen die zien op stimuleringsmaatregelen - bijvoorbeeld van innamepunten voor de inzameling van afvalwater van de recreatievaart - en op onderzoeksmaatregelen - bijvoorbeeld van de aanpassing van het waterpeil - zijn geen projecten of andere handelingen die de kwaliteit van de habitats kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Ook de maatregelen die een uitsluitend positief effect beogen voor het beheer van het Natura 2000-gebied, kunnen niet als projecten of andere handelingen in de zin van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 worden aangemerkt. Ook voor deze maatregelen - bijvoorbeeld het aanleggen van een 'ecolint' tussen Elburg en Harderwijk - bestaat derhalve geen vergunningplicht ingevolge artikel 19d van de Nbw 1998.

(...)

De Nbw 1998 staat er op zichzelf niet aan in de weg om bij één besluit, op basis van één aanvraag vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 te verlenen voor het realiseren van verscheidene projecten en het verrichten van andere handelingen die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Daarbij is wel vereist dat de vergunning duidelijk vermeldt op welke projecten en andere handelingen zij concreet betrekking heeft, hetgeen in de bij het bestreden besluit verleende vergunning niet is gebeurd. Indien een passende beoordeling gelet op artikel 19f van de Nbw 1998 noodzakelijk is, zal daarin per project een beoordeling gegeven moeten worden van de gevolgen, waarbij mitigerende maatregelen kunnen worden betrokken.”

8.2.16 Over het verband tussen de Buitenring en het beëindigen van de manege Brunsummerheide en vijf veehouderijen wordt in bijlage 8 bij de Passende beoordeling (p. 18) opgemerkt:

“Als gevolg van de uitvoering van het PIP wordt de manege op de Brunsummerheide uit gebruik genomen (wegbestemd gevolgd door bedrijfsbeëindiging) evenals een vijftal veehouderijen.”

8.2.17 Ook in de opsomming van deze maatregelen in de passende beoordeling zelf (pp. 26-27) blijft het bij de constatering, dat “landbouwgrond wordt omgezet in natuur”, dat “de manege Brunsummerheide wordt wegbestemd, waarna het bedrijf beëindigd wordt” en dat een vijftal veehouderijen [wordt, GF] beëindigd”. Ook daar wordt niet aangegeven, wat het oorzakelijke verband is met de Buitenring en hoe de beëindiging is geregeld.

Wat dan wel de oorzaak is en wat gevolgen wat de aard van het oorzakelijk verband is wordt in het midden gelaten. Blijkens de kaart in bijlage 8 (figuur 9, p. 18) waarop de ligging van de landbouwgronden, de manege en de veehouderijen is aangegeven geldt voor tenminste één van de veehouderijen (de meest noordoostelijke), de landbouwgronden én de manege dat er geen sprake is van ligging op of direct naast het tracé.

8.2.18 Appellanten zijn van mening, dat

- het beëindigen van agrarisch gebruik op gronden in de omgeving van het tracé Buitenring in de buurt van de Natura 2000-gebieden;
- de verplaatsing van een manege en;
- de beëindiging van veehouderijen die niet op het tracé van de Buitenring liggen geen onderdeel uitmaken van het project "Buitenring". Zij voeren hiertoe het volgende aan:
 - a) noch de manege noch de desbetreffende gronden, noch tenminste één van de veehouderijen liggen geheel of gedeeltelijk op het tracé; de fysieke ligging van deze objecten maakt derhalve deze maatregelen niet nodig;
 - b) er is ook overigens geen direct (fysiek) verband tussen de aanleg van de weg en de voorgenomen maatregelen;
 - c) deze maatregelen maakten van het Inpassingsplan 2010 geen deel uit;
 - d) in de planbeschrijving van het Inpassingsplan 2012 (hoofdstuk 4, p. 43-73) wordt van het beëindigen van agrarisch gebruik, de verplaatsing van een manege en van de "opheffing" van vijf veehouderijen niet gerept, dat gebeurt evenmin in de paragraaf 1.1 Inleiding, aanleiding en doel, paragraaf 9, Economische uitvoerbaarheid en het blijkt niet uitdrukkelijk uit de nieuwe MKBA (sub paragraaf "kwantitatieve onderbouwing (MKBA)" (p. 14) en tabel 1;
 - e) de desbetreffende gronden en de manege liggen niet in het plangebied.

8.2.19 De passende beoordeling, die is gevoegd bij het Inpassingsplan 2012 is geënt op de gedachte dat de aanleg van de Buitenring, het beëindigen van agrarisch gebruik van gronden en de verplaatsing van de manege tezamen een project vormen. Nu dat (in ieder geval in de voor de Nbwet 1998 relevante zin) niet het geval is, dient het Inpassingsplan te worden vernietigd.

Zie: ABRvS 15 augustus 2012, LJV BX 4650

Geen mitigatie, maar (hoogstens) compensatie, dus: ADC

8.2.20 Het plan betreft de aanleg van de Buitenring. Onderdeel van het plan is een *verschuiving* van verkeer van bepaalde lokale wegen naar de Buitenring (en dus: ter plaatse mogelijk een vermindering van de stikstofdepositie). Voor zover het tracé landbouwgronden doorkruist is ook het beëindigen van het landbouwkundig gebruik van die landbouwgronden te beschouwen als onderdeel van het plan. Als mitigerende maatregelen kan men beschouwen de snelheidsbeperking voor de komende 15 jaar en de aanleg van een eco-duct.

8.2.21 Het buiten gebruik stellen van een manege, van landbouwgronden die zich niet op het tracé bevinden en de “opheffing” van vijf veehouderijen zal leiden tot vermindering van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden Brunsummerheide en Geleenbeekdal. Dat kan (op de Brunsummerheide) voor een deel wel en voor een deel niet het geval zijn op dezelfde gronden, (waar de Kritische Depositie Waarden al wordt overschreden en) die te maken krijgen met een toename van de stikstofdepositie als gevolg van de Buitenring.

- Voor zover het andere habitats betreft, kunnen de maatregelen er niet toe leiden, dat de significante effecten van de Buitenring erdoor worden opgeheven;
- Voor zover het dezelfde habitats betreft, kunnen deze maatregelen effectief zijn. Het gaat dan echter wel om compensatie, niet om mitigatie. Immers: van het buiten gebruik stellen van landbouwgronden, kan niet worden gezegd, dat het de effecten van het verkeer voorkomt of vermindert. Compensatie kan een instrument zijn om een project dat op zich (zonder compensatie) significante effecten heeft aanvaardbaar te maken. Daarvoor is echter wel vereist, dat wordt vastgesteld, dat er voor het project geen alternatieven bestaan en dat er dwingende redenen zijn voor het project. Natuurmonumenten en anderen zijn van mening, dat haar alternatief Bereikbaar, Leefbaar en Groen (in feite 0++ variant= 0+ met aanvullende maatregelen aan onderliggende wegen en maatregelen verkeersveiligheid) even doelmatig is om de problemen, die PS wil aanpakken op te lossen en dat er - mede in het licht van dat alternatief - geen dwingende redenen zijn om de Buitenring aan te leggen. De verwijzing naar de ADC-toets is derhalve van materiële betekenis.

8.2.22 Er is een goede reden om over het verschil tussen mitigerende maatregelen en compenserende maatregelen heel precies te zijn. Bij mitigatie beperkt men de effecten van een project zelf. Bij compensatie wordt een soort reservoir aan mogelijke compenserende maatregelen aangesproken, dat eindig is. Er zijn geen onbeperkte hoeveelheden maneges en landbouwgronden uit de handel te nemen rond de Brunsummerheide en Geleenbeekdal. Met de mogelijkheden tot compensatie moet men dus zuinig zijn. Stel, dat wij voor het behalen van de doelstellingen van het Natura 2000-gebied Brunsummerheide zouden vaststellen, dat alle tegen aanvaardbare kosten te nemen maatregelen tezamen nét voldoende zijn om de doelstellingen op een aanvaardbare termijn te halen, dan is het effect van het inzetten van een deel van die compenserende maatregelen (landbouwgronden, manege) voor de Buitenring, dat de doelstellingen niet meer gehaald worden. Daarom mogen compenserende maatregelen alleen getroffen worden voor belangrijke projecten, die echt niet anders kunnen.

PS hebben niet onderzocht, laat staan aangetoond, dat de doelstellingen van de Brunsummerheide zo royaal kunnen worden gehaald, dat ze niet (extra) in gevaar komen door het verbruiken van enkele compenserende maatregelen ten behoeve van het in balans brengen van de depositie die het gevolg wordt van de Buitenring.

8.2.23 In de literatuur wordt wel gesteld, dat een maatregel bij een project als mitigatie kan worden beschouwd wanneer hij samenhangt met dat project. Backes e.a. (Stikstofdepositie en Natura 2000 Een rechtsvergelijkend onderzoek p. 45) bepleiten,

Een voor stikstof gevoelige plant in het gebied wordt niet aan een hogere depositie blootgesteld en “merkt” dus in het geheel niet dat de ene veehouderij nabij het gebied is uitgebreid en een andere in een rechtstreeks verband daarmee is gekrompen of de emissie daarvan op andere wijze, bijvoorbeeld door technische maatregelen, is afgenomen. Daarom zijn dergelijke salderingen ons inziens te beschouwen als mitigatie en niet als compensatie en kan door saldering worden verzekerd dat geen significante gevolgen van een bepaalde activiteit (bijvoorbeeld de uitbreiding van een veehouderij of de aanleg van een weg) te verwachten zijn. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft onlangs op dezelfde manier geoordeeld.

Backes e.a. wijzen in dit verband op ABRvS 16 maart 2011, LJN BP7785, M&R 2011/119 en ABRvS 23 maart 2011, LJN BP 8776.

Ik citeer uit de zaak van 23 maart (die een wijzigingsplan betrof):

2.11.2 (...) Ter zitting heeft het college verklaard dat de bedrijfsverplaatsing naar de locatie aan de [locatie 1] onlosmakelijk is verbonden met de opheffing van het bedrijf aan de [locatie 2]. De locatie aan de Torenstraat zal worden ontmanteld als agrarische bedrijfslocatie. De voor die locatie geldende milieuvergunning en de agrarische bestemming zullen als gevolg van een in het kader van de Regeling Verplaatsing intensieve veehouderijen gesloten overeenkomst komen te vervallen, aldus het college. Aldus is volgens het college voldoende gewaarborgd dat het bedrijf aan de [locatie 2] zal worden beëindigd. Naar het oordeel van de Afdeling bestaat op grond hiervan een dusdanig directe samenhang tussen het op het perceel toegestane pluimveebedrijf en de beëindiging van het bedrijf aan de Torenstraat dat de beëindiging van dat bedrijf kan worden aangemerkt als een mitigerende maatregel.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het college en het college van burgemeester en wethouders zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat de ammoniakdepositie ten gevolge van het pluimveebedrijf op geen enkel punt van het Natura 2000-gebied Sint Jansberg zal toenemen, zodat de ammoniakuitstoot niet aan het plan in de weg staat. Het betoog faalt derhalve.

8.2.24 De vraag is dan wat het rechtstreekse/onlosmakelijke verband is tussen enerzijds de aanleg van de Buitenring en anderzijds het opkopen en buiten bedrijf stellen van land-

bouwgronden en een manege. Natuurmonumenten en anderen zien het rechtstreekse verband, als de weg fysiek niet kan worden aangelegd, omdat het dwars door die gronden c.q. die manege heen zou lopen. Hier lijkt het “rechtstreekse verband” daarin te bestaan, dat PS bereid zijn kosten te maken als dat de aanleg van de Buitenring mogelijk maakt. Dat is een politiek financieel verband, maar als men zo’n verband voldoende vindt, houdt men in feite op een verband te eisen. Immers: politiek en financieel kan men alles met elkaar verbinden, wat voordeel lijkt op te leveren. De term “rechtstreeks verband” suggereert een (meer) fysieke samenhang.

8.2.25 Natuurmonumenten en anderen zijn van mening, dat in ieder geval niet van rechtstreeks verband kan worden gesproken, als - toevallig in dezelfde periode als waarin een nieuw project wordt voorbereid - een reeds lang bestaand beleidsvoornemen wordt uitgevoerd. Dat geldt in dit geval voor de manege. Afgaande op beleidsdocumenten Natura 2000 beheerplan Brunsummerheide staat al enige tijd vast, dat de manege uit het Natura 2000-gebied zou worden geplaatst. Dat is ook de te verwachten inhoud van ieder beheerplan, dat men zou willen opstellen voor dat gebied. Wat toch al zou gebeuren, komt niet tot stand “in samenhang met de aanleg van de Buitenring”.

8.2.26 Een tweede bezwaar tegen deze wijze van salderen is, dat er geen mechanisme bestaat dat voorkomt, dat bepaalde ontwikkelingen, die leiden tot vermindering van depositie, meerdere malen worden meegeteld. Natuurmonumenten en anderen zien tenminste geen enkel beletsel voor een derde (overheids)partij (bijvoorbeeld: de eigenaar van de manege) om de verplaatsing van een manege of het beëindigen van landbouwkundig gebruik van bepaalde gronden te “claimen” en uit te nutten door saldering met een nieuw depositieverhogend voornemen.

Verplaatsing manege en vermindering agrarische emissies bestaand beleid

8.2.27 Het beëindigen van agrarisch gebruik van gronden en de verplaatsing van een manege vormen bestaand beleid. Ook in de autonome situaties was ter plaatse het agrarisch gebruik gestaakt en was de manege verplaatst (had dat althans moeten gebeuren om de doelstellingen van de Natura 2000-gebieden op redelijke termijn te halen).

8.2.28 Vier jaar geleden was als sprake van verplaatsing van de manege (naar Langeberg), onder meer vanwege de problematiek van stikstofbelasting van het Natura 2000-gebied Brunsummerheide. Daarom is aan de manege slechts een tijdelijke vergunning verleend. Die vergunning is al afgelopen voordat de Buitenring in gebruik zal worden genomen. Onder die omstandigheden kan over de verplaatsing van de manege niet worden gesproken als over een mitigerende maatregel, genomen in het kader van het Inpassingsplan 2012.

8.2.29 Voor wat betreft de beëindiging van het agrarisch gebruik van gronden die thans (door dat agrarisch gebruik) een grote bron van lokale stikstofdepositie vormen voor het Natura 2000-gebied Brunsummerheide, geldt dat in het kader van het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen (art 6 lid 2 Habitatrictlijn) dergelijke maatregelen genomen

moesten worden. Het zijn daarmee geen mitigerende maatregelen, of maatregelen, die ruimte scheppen voor een project, dat de stikstofdepositie weer verhoogt.

Tijdige uitvoering maatregelen die moeten leiden tot afname stikstofdepositie niet geborgd

8.2.30 Het is appellanten niet bekend waar in de stukken is geregeld hoe het zit met het uit gebruik nemen van landbouwgronden, het uit gebruik nemen van de manege op de Brunssummerheide en het opheffen van een vijftal veehouderijen:

- op welke termijn worden de gronden en deze manege “uit gebruik genomen”?
- op welke termijn leidt het “uit bedrijf nemen” van agrarische gronden tot een vermindering van de stikstof deposities op de gevoelige habitats in de Natura 2000-gebieden, met name op habitats waar de KDW al royaal wordt overschreden?
- is de uitvoering van deze maatregelen geborgd?

Appellanten zien er niets van terug in het Inpassingsplan, hoofdstuk 9 “Economische uitvoerbaarheid”.

Natuurmonumenten en anderen menen, dat pas sprake is van een adequate borging van het tijdig nemen van deze maatregelen, als er sprake is van documenten, die belanghebbenden (waartoe in ieder geval Natuurmonumenten en anderen zichzelf rekenen) in staat stellen om bij de bestuursrechter of de burgerlijke rechter af te dwingen, dat de maatregelen zo worden uitgevoerd als ze in het kader van de vaststelling van het Inpassingsplan 2012 zijn uitgestippeld. Natuurmonumenten en anderen stellen vast, dat niet geborgd is, dat deze maatregelen tijdig worden genomen, in ieder geval niet geborgd is dat dat gebeurt in deze - juridische - zin.

Verschuiving; dus niet duidelijk dat maatregelen voldoen aan eis dat alle betrokken habitats alsnog zijn beschermd

8.2.31 Er is sprake van een *verschuiving* van deposities. Om te kunnen voldoen aan de eisen die in de Nbwet 1998 worden gesteld moet echter bij de vaststelling van het ruimtelijke plan, dat de uitvoering van een plan of project mogelijk maakt redelijkerwijze te verwachten zijn, dat de depositie op iedere habitat waar de doelstellingen in gevaar komen door het project zelf of door mitigerende maatregelen niet zodanig toeneemt, dat het (tijdig) halen van de doelstellingen (nog meer) in gevaar komt. In dat verband is overschrijding van de kritische depositiewaarde vaak richtinggevend: wanneer - als gevolg van aanleg en gebruik van de Buitenring - op bepaalde habitats de kritische depositiewaarde (verder) overschreden wordt, is sprake van significante effecten. Men mag die niet salderen met verbeteringen elders (“verschuiven”).

Zie ABRvS 16 maart 2011, LJV BP7785

Voor zover het betoog van MOB (...), overweegt de Afdeling dat dit betoog eraan voorbijgaat dat de nu vergunde uitbreiding, gezien in samenhang met de

beëindiging van het bedrijf aan de Westelbeersedijk 5, leidt tot een afname van de depositie op het gebied als geheel en op geen enkel punt in het gebied tot een toename. Aan de omstandigheid dat op twee van de onderzochte gevoelige locaties in het gebied de depositie niet afneemt maar gelijk blijft, komt in het licht van het voorgaande geen doorslaggevende betekenis toe.

Zie ABRvS 23 maart 2011, LJN BP8776

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het college en het college van burgemeester en wethouders zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat de ammoniakdepositie ten gevolge van het pluimveebedrijf op geen enkel punt van het Natura 2000-gebied Sint Jansberg zal toenemen, zodat de ammoniakuitstoot niet aan het plan in de weg staat.

8.3 Flora- en faunawet

8.3.1 Het Inpassingsplan 2012 is op dit punt niet voldoende (zorgvuldig voorbereid) en er is onvoldoende zicht op realisering van het Inpassingsplan 2012. PS hebben verzuimd de effecten van realisatie van het Inpassingsplan, meer in het bijzonder de vergelijking tussen de autonome ontwikkeling op de punten van stikstofdepositie en hydrologie en de ontwikkeling met Buitenring, op de Breukberg (Ecologische hoofdstructuur, hellingveen langs de Rode Beek, tussen Schinveld en Brunssum, geografische aanduiding Amersfoort coördinaten 196720/330270, geen Natura 2000-gebied) meer in het bijzonder op het daar voorkomende habitatype H7110B Actief hoogveen en de (alleen nog) daar voorkomende voor dit habitatype typische soort Veenorchis te onderzoeken. Het bureau Natuurbelang heeft het onderzoek naar stikstof ten onrechte beperkt tot 100 meter vanaf het tracé. Uit het rapport van Deltares (bijlage 7 deelrapport 8B Passende Beoordeling Inpassingsplan BPL, Provincie Limburg, 2012, p. 48) blijkt dat er juist op 200 meter van het tracé mogelijke effecten van stikstofdepositie op habitats kan ontstaan. Hetzelfde habitatype en dezelfde Veenorchis worden door een ander onderdeel van de realisatie van het Inpassingsplan 2012: verlegging van de Rode Beek, bedreigd.

8.3.2 Op grond van de wel bekende gegevens staat vast dat voor de aanleg van de Buitenring ter zake van het habitatype H7110 en de Veenorchis een ontheffing van de verboden van de Flora- en faunawet (in het bijzonder: het verbod van art. 8) is vereist, in het bijzonder vanwege de toename van de stikstofdepositie ter plaatse en de te verwachten gevolgen van de verlegging van de Rode Beek.

Voor de aard en omvang van die gevolgen verwijzen Natuurmonumenten en anderen naar het als **bijlage 7** bij dit beroep gevoegde rapport van ecologen van Natuurmonumenten "Buitenring Parkstad Limburg, Negatieve gevolgen voor natuur in Beeld (augustus 2012)" (hierna ter bekorting: "het rapport gevolgen natuur"). Uit dit rapport blijkt dat ook die activiteiten die via de aantasting van de groeiplaats daadwerkelijk tot gevolg zullen heb-

ben dat de beschermde planten zullen verdwijnen. Dit blijkt uit consultatie van ter zake deskundigen bij het ministerie van EL&I. De sterke toename van stikstofdepositie en de verwachte verdroging van de Breukberg door verlegging van de Rode Beek, zullen naar verwachting leiden tot het verdwijnen van deze beschermde soort.

- 8.3.3 Voor zover appellanten bekend, kan die ontheffing echter niet worden verleend onder meer vanwege het feit, dat de landelijke instandhoudingsdoelstellingen voor de Veenorchis nu al onhaalbaar lijken.

Natuurmonumenten en anderen leggen het profielendocument H7110 over als **bijlage 8**. Blijkens dat profielendocument is de staat van instandhouding van het Habitatype (H7110b) ongunstig. Voorts wordt het volgende opgemerkt over het effect van stikstof op vaatplanten zoals de veenorchis:

“In hoogveen met onvervuilde neerslag is stikstof beperkend voor de groei van vaatplanten, doordat de veenmossen het grootste deel van de N-depositie opnemen en in de waterverzadigde veenmoslaag ook omzetting in N-gas optreedt, waardoor nauwelijks anorganisch stikstof doordringt in de wortelzone van vaatplanten. Bij een hogere N-depositie kunnen de veenmossen niet meer alle N opnemen en treedt doorslag naar de wortelzone van vaatplanten op. Pijpenstrootjes en berken kunnen dan het hoogveen overwoekeren. Doordat deze vaatplanten bij lagere grondwaterstanden nog steeds verdampen, kan de waterstand dieper wegzakken en verliest de acrotelm (een deel van) zijn hydrologische werking. Daarnaast kan door dominantie van pijpenstrootjes of berken de groeicondities voor veenmossen ernstig verslechteren (beschaduwning, verdroging), waardoor de sponswerking van de veenmoslaag afneemt. Bij uitdroging en mineralisatie van het veenpakket kunnen Pijpenstrootjes en berk zich sterk uitbreiden en de werking van de acrotelm verminderen. De hogere beschikbaarheid van de voedingsstoffen en deze verandering in de vegetatiestructuur zorgen ervoor dat de soortensamenstelling van de vegetatie en fauna afwijkt van die in intacte hoogvenen. Beide subtypen A en B zijn zeer gevoelig voor stikstofdepositie.”

- 8.3.4 Blijkens het rapport ‘gevolgen natuur’ is de Veenorchis een soort die staat op tabel 2 bij de Flora- en faunawet, is het voorkomen van de Veenorchis al decennia bekend en is de veenorchis ook in 2012 waargenomen (circa 850 exemplaren) en komt de Veenorchis elders in Nederland niet meer voor. In dat rapport wordt tevens vastgesteld, dat de te verwachten (nieuwe) stikstofdepositie en de verlegging van de Rode Beek, beide gevolg van de aanleg van de Buitenring, een ernstige verslechtering zullen betekenen voor het habitatype Actief Hoogveen, subtypen 7110A en 7110B (actieve hoogvenen, heidenveen-tjes) en de soort Veenorchis betekenen. De veenorchis wordt hierdoor zeer ernstig bedreigd in zijn voortbestaan, wat tot gevolg heeft dat de landelijke staat van instandhouding van habitatype 7110A mogelijk blijvend ongunstig zal zijn. Het uitsterven van een typische soort leidt namelijk tot de kwalificatie “ongunstig”, terwijl Nederland verplicht is om alle habitattypen in een gunstige staat van instandhouding te brengen. In het rapport ‘gevolgen natuur’ wordt tevens bevestigd, dat - vanwege de aard van de effecten

van de Buitenring (stikstofdepositie) niet gewerkt kan worden volgens de gedragscode die behoort bij tabel 2 van de Flora- en faunawet. Volgens de Gedragscode Flora- en faunawet Rijkswaterstaat kunnen nagenoeg alle werkzaamheden van ruimtelijke ontwikkeling of beheer op land effecten hebben op planten. Het vernielen of beschadigen van planten wordt - ingevolge de Gedragscode - voorkomen of beperkt door:

P1 de groeiplaats te sparen bij werkzaamheden. De locaties worden gemarkeerd op kaart en/of in het veld;

P2 de werkzaamheden uit te voeren buiten de voor de aanwezige soort(en) kwetsbare periode(n);

P2 de werkzaamheden in ruimte en tijd gefaseerd uit te voeren, zodanig dat niet alle planten in hetzelfde jaar worden aangetast;

P2 maatregelen te treffen, gericht op overleving zoals het uitgraven en verplaatsen van planten, het winnen van zaden of het in depot zetten van grond met zaden c.q. wortels onder leiding van een ter zake kundige.

8.3.5 De hierboven genoemde maatregelen kunnen in het onderhavige geval overtreding van de verbodsbepaling van artikel 8 van de Flora en faunawet niet voorkomen. Het sparen van de groeiplaats, het uitvoeren van werkzaamheden buiten de voor de veenorchtis kwetsbare periode en het gefaseerd uitvoeren van de werkzaamheden hebben alleen betrekking op tijdelijke overtreding van artikel 8. De verhoging van stikstofdepositie als gevolg van aanleg van de Buitenring is blijvend. Voorts is het verplaatsen van de veenorchtis (binnen Nederland) onmogelijk. De Breukberg is de belangrijkste en enig geschikte groeiplaats in Nederland voor deze soort. De veenorchtis gedijt alleen in zeer specifieke veengebieden. De Veenorchtis zal zoals blijkt uit de verschillende onderzoeken door de verhoging van stikstofdepositie en verlegging van een beek, uit Nederland verdwijnen. Het voorkomen van beschadiging van de veenorchtis is derhalve niet mogelijk.

8.3.6 De Breukberg is tot op heden niet aangewezen als beschermd leefgebied in de zin van art. 19 van de Flora- en faunawet. Natuurmonumenten is voornemens ter zake een verzoek aan Gedeputeerde Staten van Limburg voor te leggen, nu het gebied daar in haar ogen wel voor kwalificeert en GS zelf kennelijk het initiatief tot aanwijzing niet hebben willen nemen.

8.3.7 In de Toets Flora- en faunawet, Inpassingsplan 2012, deelrapport 8 Natuur, 8a Natuurtoets (hierna: "de Natuurtoets") wordt over de Breukberg en het daar voorkomende habitatype leefgebied het volgende opgemerkt.

8.3.8 Op p. 34 wordt beschreven, dat voor tabel 2 soorten een ontheffing nodig is, wanneer (zoals hier) niet wordt gewerkt volgens een goedgekeurde gedragscode. Op p. 56 (par. 4.3.2.7) worden de effecten op de flora beschreven en wordt aangegeven, dat er mitigerende maatregelen worden genomen. Deze worden nader beschreven in par. 4.4.3.5 (p. 61). Blijkens tabel 4-8 gaan PS ervan uit, dat van de Buitenring geen negatief effect uitgaat op de Veenorchtis en dat het nemen van maatregelen dus niet aan de orde is.

- 8.3.9 Natuurmonumenten en anderen zijn primair van mening, dat het Inpassingsplan 2012 niet naar behoren is voorbereid omdat er onvoldoende zicht is op uitvoering van het Inpassingsplan 2012 nu PS hebben verzuimd om de gevolgen van de Buitenring op het habitattypetype H7110 en de soort Veenorchis op de Breukberg in kaart te brengen.
- 8.3.10 Subsidiair gaan Natuurmonumenten en anderen ervan uit, dat onvoldoende zeker is gesteld, dat het Inpassingsplan 2012 kan worden gerealiseerd, omdat voor de Veenorchis een ontheffing van het verbod van art. 8 Flora- en faunawet nodig is en niet te verwachten valt, dat die kan worden verleend. Naar verwachting zal het gevolg van de aanleg van de Buitenring zijn, dat de soort Veenorchis op de Breukberg en daarmee in Nederland ophoudt te bestaan en dat het halen van de instandhoudingsdoelstellingen van het habitattypetype H7110 in Nederland erdoor in gevaar komt. Natuurmonumenten en anderen nemen aan, dat het verbod van art. 8 Flora- en faunawet zo ruim moet worden uitgelegd, dat “verwijdering” ook zonder direct fysiek contact (maar als het zekere gevolg van stikstofdepositie en verdroging door het verleggen van een beek) eronder valt.
- 8.3.11 De soort Veenorchis is daarmee beschermd door het verbod van art. 8 Flora- en faunawet. Het (prioritaire!) habitattypetype H7110 had via een aanwijzing op voet van art. 19 Flora- en faunawet beschermd kunnen worden; zolang dat niet is gebeurd geniet dit habitattypetype de bescherming van art. 6 lid 2 Habitatrictlijn. Het ligt in de rede om de Habitatrictlijn in dit verband geïmplementeerd te achten in de verboden van de Flora- en faunawet. Zou die opvatting niet de juiste zijn, dan geldt art. 6 lid 2 Habitatrictlijn (in duidelijke gevallen als dit) rechtstreeks.
- 8.3.12 Natuurmonumenten en anderen gaan ervan uit dat in de gegeven omstandigheden een ontheffing van het verbod van art. 8 Flora- en faunawet voor het habitattypetype H7110 en voor de Veenorchis niet kan worden gegeven. Als er toch mogelijkheden zouden zijn dan veronderstellen die
- het ontbreken van een alternatief voor het project en
 - een groot openbaar belang bij het project.
- 8.3.13 Natuurmonumenten en anderen stellen in het bijzonder dat een beroep op het belang “de uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling (artikel 2b, tweede lid jo. Artikel 2, derde lid onder j Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten)” hier niet kan slagen nu de voorwaarde wordt gesteld dat er geen benutting of economisch gewin plaatsvindt en er zorgvuldig moet worden gehandeld, hetgeen in elk geval inhoudt dat van de werkzaamheden of het gebruik geen wezenlijke invloed uitgaat op de veenorchis. Van de toename van de stikstofdepositie en het verleggen van de Rode beek zal nu juist in de onderzoeken aangetoond worden dat er wezenlijke invloed uitgaat op de veenorchis.

8.3.14 Voor het feit, dat bij de aanleg van de Buitenring geen grote belangen zijn betrokken en dat er een alternatief beschikbaar is voor de Buitenring verwijzen Natuurmonumenten en anderen ter bekorting naar hun vierde beroepsgrond: verhouding kosten en baten, beoordeling alternatief: 'Parkstad: bereikbaar, leefbaar en groen.'

8.3.15 In de uitspraak is door de Afdeling ter zake van de Veenorchis overwogen:

2.46.4 Voor zover appellanten betogen dat de gevlekte orchis en de veenorchtis voorkomen in het gebied Breukberg en derhalve ten onrechte niet bij de onderzoeken zijn betrokken, hebben provinciale staten uiteengezet dat deze soorten niet in het gebied Breukberg zijn aangetroffen. Indien deze soorten toch in dit gebied mochten voorkomen, ondervinden deze plantensoorten geen negatieve gevolgen van de BPL, omdat het tracé van de BPL langs dit gebied zal lopen. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat dit onjuist zou zijn.

8.3.16 Het oordeel, dat van overtreding van het verbod van art. 8 Flora- en faunawet geen sprake kan zijn omdat het tracé van de Buitenring 'langs' (en niet 'door' is de onuitgesproken gedachte) loopt lijkt uit te gaan van een verkeerde (want: te enge) lezing van art. 8 Flora- en faunawet. Er valt niet in te zien waarom het verbod van art. 8 Flora- en faunawet zich niet zou uitstrekken tot handelingen als de verhoging van stikstofdepositie en verlegging van een beek met als gevolg, dat een soort ter plaatse (en, in dit geval: uit Nederland) verdwijnt. Voor het feit, dat de vaststelling dat de Veenorchis op de Breukberg niet zou voorkomen kennelijk onjuist is, verwijzen Natuurmonumenten en anderen naar het rapport gevolgen natuur.

8.4 Verhouding kosten en baten

8.4.1 In de toelichting op het Inpassingsplan (p. 14) wordt vermeld, dat het saldo van maatschappelijke kosten en baten ten opzichte van het Inpassingsplan met EUR 57 mio is afgenomen en de baten-kosten verhouding met 0,1 punt is gedaald. Blijkens de tabel 1 overschrijden de totaal maatschappelijke kosten de maatschappelijke baten met EUR 14 miljoen. In de aanvullende nota van zienswijzen wordt erkend, dat baten/kostenverhouding 0.97 (afgerond 1,0) bedraagt. Dat wordt verbijzonderd naar een baten/kostenverhouding voor Limburg van 1,3. Er wordt niet uitgelegd hoe "rekening is gehouden met de verschillende ontwikkelingen in de Buitenring sinds het opstellen van de vorige MKBA, waaronder het ontwikkelde maatregelenpakket ter reductie van stikstofdepositie." Hoe dat is gebeurd is (appellanten) ook niet uit andere bronnen duidelijk.

Natuurmonumenten en anderen achten dit nog een veel te rooskleurige uitkomst. Voor zover zij kunnen nagaan is in de (nieuwe) MKBA geen (niet kenbaar) rekening gehouden met een aantal kostenposten, waardoor de volgende kosten worden onderschat:

- verwervings-/verplaatsingskosten vijf veehouderijen, agrarische grond en een manege;

- de kosten aan de gemeentelijke wegenstructuur, die gemaakt moeten worden om de doelen van de Buitenring te halen;
- de vermindering van de landschappelijke waarde, overal waar de Buitenring over een nieuw tracé loopt;
- verdragingskosten die onder meer het gevolg zijn van het feit dat de provincie met de aannemer een contract heeft afgesloten voordat het Inpassingsplan onherroepelijk werd.

De baten in de (nieuwe) MKBA zijn veel hoger dan in de MKBA uit 2010. Dit komt doordat de verdeling zakelijk verkeer en overig verkeer is aangepast. Reistijdverkorting bij zakelijk verkeer levert veel meer baten op dan bij woon-werkverkeer. In **bijlage 9** hebben appellanten dit nader onderbouwd.

Natuurmonumenten en anderen constateren dat bij een ander - door de provincie Limburg recent opgestelde MKBA (ook opgesteld door van Ecorys) - de ontwikkelas Weert-Roermond studie N280-West de verdeling afwijkend is van hetgeen in de MKBA Buitenring is aangenomen. De aldaar gehanteerde verdeling lijkt erg op de verdeling zoals deze eerder is gehanteerd in de MKBA 2010. In de MKBA voor de ontwikkelas Weert-Roermond is het aandeel zakelijk verkeer tussen de 5% en 8%. Dit is dus een stuk lager dan de 13% a 14% die is toegepast in de MKBA Buitenring. In het Onderzoek Verplaatsingen in Nederland (OVIN), dat op enquêtes is gebaseerd, is aangetoond dat het aandeel zakelijk verkeer in Limburg ongeveer 4% is. Als wordt gekeken naar de reisduur in de gemeente Heerlen, dan vertegenwoordigt het aandeel zakelijk verkeer ongeveer 1% van het verkeer.

In de uitspraak van 7 december 2011 worden in r.o.v. 2.10.10 de elementen van de MKBA voor het Inpassingsplan 2010 door de Afdeling besproken. Uw Afdeling haalt - kennelijk met haar instemming - de overweging aan:

Ten aanzien van het betoog dat het inpassingsplan veel negatieve effecten voor de natuur met zich brengt overweegt de Afdeling dat provinciale staten hebben toegelicht dat in de MKBA slechts van een licht negatief effect wordt gesproken omdat de wettelijke verplichtingen om de negatieve effecten te mitigeren en te compenseren bij de MKBA zijn betrokken.

Voor zover deze overweging (in samenhang met 2.10.11) inderdaad zo begrepen moet worden, dat de Afdeling deze benadering aanvaardbaar acht merken Natuurmonumenten en anderen twee zaken op:

- a) als wordt geconstateerd dat op zijn minst genomen onzeker is of de negatieve effecten conform de wettelijke normen zijn opgevangen, behoren die negatieve effecten dus zwaarder te wegen;

- b) zowel in de uitspraak (r.o.v. 2.35) als in dit beroep wordt vastgesteld, dat niet wordt voldaan aan de wettelijke normen (dat dat tenminste onzeker is). Dat moet dan dus ook gevolgen hebben voor de MKBA.

8.5 Verkeersprognoses

- 8.5.1 Appellanten zijn van mening dat de verkeersprognoses veel te rooskleurig zijn. De mobiliteit en in het bijzonder de verkeersintensiteit vlakken het laatste decennium af. Vanaf 2007 is de verkeersintensiteit op de snelwegen (volgens MTR+ metingen) niet meer toegenomen. Na 2009 is ook geen duidelijke toename te ontdekken. Vanaf 2000 blijkt dat de stijging in mobiliteit steeds minder groot wordt. Dit is in lijn met gegevens uit het Mobiliteitsonderzoek Nederland (MON) waarin ook sprake blijkt van een afvlakking van de mobiliteit. Hierin kan mobiliteit of in het bijzonder het aantal autokilometers gespecificeerd worden naar het aantal autotrips en het de gemiddelde verplaatsingsafstand. Beide vlakken af.

Eén van de belangrijkste argumenten voor een BPL is dat er in 2025 knelpunten op het wegennet zouden ontstaan indien de BPL niet wordt aangelegd. Natuurmonumenten en andere stellen zich op het standpunt dat er nauwelijks knelpunten zijn. De knelpunten ontstaan volgens de provincie doordat de gemiddelde verkeersintensiteit met ongeveer 25% zal toenemen in de autonome situatie. Tegelijkertijd is er sprake van krimp in parkstad. De provincie geeft toe dat de schattingen aan de hoge kant zijn. Uit haar eigen berekeningen volgt dat het aantal autotrips door krimp afneemt.

8.6 Alternatief bereikbaar, leefbaar en groen.

- 8.6.1 Natuurmonumenten en anderen hebben aangetoond dat er een volwaardig alternatief is voor de Buitenring. In het plan Parkstad Bereikbaar, Leefbaar en Groen (bijlage 4), worden voorstellen gedaan om het bestaande wegennet van Parkstad te verbeteren, verbeteringen gaan veel verder dan alleen maar het aanpassen van wegvakken en kruispunten. Het is een integraal plan waarvan infrastructurele aanpassingen, de invoering van een verkeersmanagementsysteem en vergroting van de herkenbaarheid van de wegenstructuur de belangrijkste dragers zijn. En een plan waarin natuurgebieden niet worden aangetast.

Commentaar provincie op hoofdlijnen

- 8.6.2 De provincie geeft volgens Natuurmonumenten en anderen ten onrechte aan dat het plan Parkstad Bereikbaar, Leefbaar en Groen, geen volwaardig alternatief is. De provincie geeft daarvoor de volgende argumenten:
- het plan lijkt erg op de 0+ variant die al eerder door de provincie is doorgerekend;
 - allerlei inhoudelijke kanttekeningen bij de gekozen infrastructurele aanpassingen;
 - de leefbaarheid neemt niet toe;

- er wordt geen natuur gecompenseerd/gemitigeerd;
- het plan is duur en er ontbreken kostenposten in de raming.

Natuurmonumenten en anderen merken hierover het volgende op:

- In 2010 heeft de provincie een 0+ variant doorgerekend. De conclusie was dat de 0+ variant slechter scoorde op reistijden dan bij een autonome ontwikkeling. Natuurmonumenten en anderen hebben daarop aangegeven dat de uitkomsten van deze studie niet serieus genomen kunnen worden. De keuze van de maatregelen die zijn doorgerekend waren kennelijk niet goed gekozen. Dit gaf de provincie in haar eigen rapport ook toe. Zij merkte op dat de effectiviteit van de 0+ variant kan worden vergroot door de aansluitingen van het onderliggende wegennet op de Binnenring en op de N280 te verbeteren.
- In het alternatieve plan van Natuurmonumenten en anderen zijn deze verbeteringen wel opgenomen. Daarnaast is een veel omvattender pakket aan maatregelen opgenomen.
- De buitenring biedt als autoweg geen oplossing voor de knelpunten die tijdens de spits ontstaan. Het is volgens Natuurmonumenten en anderen veel beter om de knelpunten zelf aan te pakken/passen. Bij bestudering van het gebied blijkt dat er een goede basisstructuur van ringen en radialen aanwezig is, alleen wordt deze structuur niet optimaal gebruikt. Het alternatieve plan van Natuurmonumenten en anderen maakt optimaal gebruik van het bestaande wegennet waarbij een buitenring van ondergeschikt belang is voor de afwikkeling maar alleen voor een interne bereikbaarheid. Door het verkeer tijdens de spits alternatieve (veelal parallel) routes te laten rijden zal het aantal kilometers nauwelijks toenemen en navenant de milieubelasting.
- De verkeersdruk in het binnenstedelijke gebied neemt in het alternatieve plan van Natuurmonumenten niet af. Daar staat tegenover dat verbetering van de leefbaarheid van het gebied veel meer is dan het verminderen van geluidsoverlast en verkeershinder. Natuurmonumenten stelt in haar plan dat het binnengebied leefbaar moet zijn, en dat het -zeker in een krimpregio- niet per definitie gunstig is om verkeer te weren. Een stad zonder verkeer wordt onleefbaar. Natuurmonumenten en anderen hebben gewezen op de vele voorbeelden van dorpen waar een ringweg werd aangelegd, die vervolgens 'verstilden' en waar werkgelegenheid verloren ging.
- In het alternatieve plan wordt geen natuur aangesneden of beschadigd. Er hoeft vervolgens niet te worden gecompenseerd of gemitigeerd.
- Het plan is vele malen goedkoper dan de BPL. Het plan kan bovendien gefaseerd worden uitgevoerd.

**OP DEZE GRONDEN VERZOEKEN
APPELLANTEN DE AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

- a. het in punt 1.2 genoemde besluit geheel te vernietigen en primair zelf in de zaak te voorzien door te bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit; subsidiar PS een termijn te stellen om een nieuw besluit te nemen met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling; meer subsidiar PS een termijn te stellen om een nieuw besluit te nemen;
- b. de provincie Limburg, althans de door de Afdeling aan te wijzen rechtspersoon, te veroordelen tot vergoeding van het griffierecht aan appellanten;
- c. de provincie Limburg, althans de door de Afdeling aan te wijzen rechtspersoon, te veroordelen tot vergoeding van de kosten die door appellanten in deze procedure zijn gemaakt.

Den Haag, 31 augustus 2012



G.C.W. van der Feltz

Deze zaak is in behandeling bij Mr G.C.W. van der Feltz, Van der Feltz advocaten, Postbus 85615 2508 CH Den Haag t: 070 3131069 f: 3131 060 m: 06 51284644 e: vanderfeltz@feltz.nl
www.feltz.nl

Bijlagen:

- 1a . Statuten Natuurmonumenten
- 1b Statuten Stichting Milieufederatie Limburg
- 1c. Uittreksels Kamer van Koophandel
- 2a. Vaststellingsbesluit
- 2b. Publicatie Vaststellingsbesluit
- 3. Nota van Verantwoording wijzigingen Provinciaal Inpassingsplan (PIP) Buitenring Park stad Limburg, 29 juni 2012
- 4. Parkstad Bereikbaar, Leefbaar en Groen
- 5. Tabel maatregelen mitigatie/compensatie
- 6. Richtlijnen, richtsnoeren, rechtspraak en literatuur inzake compensatie mitigatie
- 7. Buitenring Parkstad Limburg, Negatieve gevolgen voor natuur in Beeld
- 8. Profielendocument Habitatype H7110
- 9. Onderzoek Witteveen+Bos, 31 augustus 2012