

Natuurbescherming

110

Tracébesluit A4 –
Delft-Schiedam

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

6 juli 2011, nr. 201009980/1/M2, LJN BR0472
(mr. Drupsteen, mr. Diepenbeek, mr. Roes)
Noot Zijlmans
Noot Van Velsen

Natura 2000-gebieden. Significante gevolgen. Nee tenzij-regime. Tracébesluit. Besluit-mer. Plan-mer. Tracékeuze. Alternatieven. Verkeersmodel. Akoestisch onderzoek. Geluidsbelasting. Tunnelveiligheid. Luchtkwaliteit. Gebiedsbescherming. Soortenbescherming. Weidevogelgebieden. Natuurtoets. Milieueffectrapportage. Natuur- en landschapscompensatie. Ammoniakdepositie.

[Tracew art. 15 lid 1; NBW 1998 art. 19j lid 2;
Ffw; Chw art. 1.11; Wm art. 7.10 lid 1, 7.23]

Tegen het besluit van de minister van V en W (thans I en M) waarbij zij krachtens artikel 15, lid 1, Tracéwet het tracébesluit A4 Delft-Schiedam heeft vastgesteld, hebben appellanten beroep bij de Afdeling ingesteld. Alle beroepen (met betrekking tot de CHW; besluit-mer, plan-mer, tracékeuze en alternatieven, het gehanteerde verkeersmodel, akoestisch onderzoek en geluidsbelasting, tunnelveiligheid en luchtkwaliteit; gebiedsbescherming; soortenbescherming), voorzover ontvankelijk, worden ongegrond verklaard.

Wat het betoog inzake gebiedsbescherming aangaat, stellen appellanten dat als gevolg van de aanleg van de nieuwe A4 moet worden gevreesd voor een verslechtering van de natuurwaarden van het gebied Midden-Delfland en het gebied Meijendel en Berkheide. Midden-Delfland is echter geen Natura 2000-gebied of beschermd natuurmonument. Wat het Natura 2000-gebied Meijendel en Berkheide aangaat, wordt volgens appellanten in de Natuurtoets ten onrechte geconcludeerd dat de aanleg geen significante gevolgen heeft voor de in het gebied voorkomende natuurwaarden. Ook zou het tracébesluit in strijd zijn met het EHS-regime, omdat geen 'nee, tenzij-afweging' zou hebben heeft plaatsgevonden. Gelet op de afstand, de geringe toename van de verkeersintensiteiten en dat er geen toename van de ammoniakdepositie

ten opzichte van de situatie van 2010 zal plaatsvinden, is volgens de Afdeling geen passende beoordeling in de zin van artikel 19j, lid 2, Nbw 1998 vereist. Hetgeen appellanten met betrekking tot het EHS-regime naar voren hebben gebracht geeft de Afdeling onvoldoende grond om te twijfelen aan de verklaring van de minister dat wel degelijk rekening is gehouden met het in de Nota Ruimte geformuleerde EHS-'nee-tenzij-principe'. Ook de beroepsgronden inzake onvoldoende (waarborging van) natuur- en landschapscompensatie van weidevogelgebieden falen. Wat de betogen inzake soortenbescherming aangaat, oordeelt de Afdeling dat de vragen of voor de uitvoering van het tracébesluit ten aanzien van de in het gebied aanwezige soorten een vrijstelling geldt, dan wel ontheffing krachtens de Flora- en faunawet nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, zijn aan de orde in een procedure op grond van de Flora- en faunawet. Dit laat onverlet dat de minister het tracébesluit niet mocht nemen, indien en voor zover op voorhand viel aan te nemen dat de Flora- en faunawet aan de uitvoerbaarheid van dat besluit in de weg stond. Appellanten hebben echter niet aannemelijk gemaakt dat het verrichte flora- en faunaonderzoek zodanige gebreken of leemten vertoont dat de minister zich hierop niet had mogen baseren. Hetgeen zij aanvoeren geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Flora- en faunawet niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het tracébesluit in de weg staat.

Een plan-m.e.r. is voor het tracébesluit niet nodig, zo concludeert de Afdeling. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt hierover het volgende. In de M.e.r.- en SMB-richtlijnen zijn bepalingen opgenomen over het maken van respectievelijk een MER voor het nemen van een besluit (hierna: een 'project-m.e.r.': let op de Afdeling bestuursrechtspraak spreekt nog van 'besluit-m.e.r.', zoals de terminologie voor 1 juli 2010 was) en een plan-m.e.r. In het nationale recht zijn in hoofdstuk 7 van de Wm regels gesteld over het plan- en project-m.e.r. Bij de voorbereiding van het tracébesluit is een besluit- c.q. project-MER gemaakt. Het is niet verboden om een besluit over een concreet project zoals het tracébesluit te nemen zonder dat eerst een plan waarvoor een plan-m.e.r. moet worden gemaakt is vastgesteld. Ook de SMB-richtlijn kent zo'n verbod niet (dit is daargelaten of die bepalingen van de richtlijn wel rechtstreeks kunnen werken). Op grond van artikel 7.2, tweede en derde lid, Wm en het Besluit mer zijn categorieën plannen en besluiten aangewezen waarvoor een MER moet

worden gemaakt. Met betrekking tot hoofdwegen zoals in casu aan de orde is als plan waarbij een plan-m.e.r. moet worden gemaakt een structuurvisie, bedoeld in artikel 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening, aangewezen. Als besluit waarbij een project-m.e.r. moet worden gemaakt is de vaststelling van het tracé krachtens de Tracéwet aangewezen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de minister zich terecht op het standpunt stelt dat het tracébesluit krachtens de Wm is aangewezen als een besluit bij de voorbereiding waarvan een project-m.e.r. moet worden gemaakt, en niet als een plan bij de voorbereiding waarvan een plan-m.e.r. moet worden gemaakt. De Wm verplicht niet tot het maken van een plan-m.e.r. bij de voorbereiding van het tracébesluit.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Vlaardingen,
2. [appellant sub 2], wonend te Delft,
3. [appellant sub 3], wonend te Schiedam,
4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 4]), wonend te Schipluiden, gemeente Midden-Delfland,
5. [appellant sub 5], wonend te Delft,
6. [appellant sub 6A] en [appellante sub 6B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 6]), wonend te Schipluiden, gemeente Midden-Delfland,
7. de stichting *Stichting Waterweg Wonen* (hierna: Stichting Waterweg), gevestigd te Vlaardingen,
8. [appellant sub 8A] en [appellant sub 8B], wonend te Delft,
9. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Interbest B. V.* (hierna: Interbest), gevestigd te Breda,
10. de stichting *Stichting Milieufederatie Zuid-Holland*, de stichting *Stichting Stop RW 19 / A4* en de vereniging *Vereniging Tegen Milieubederf In en Om het Nieuwe-Waterweggebied* (hierna: Stichting Milieufederatie en anderen), onderscheidenlijk gevestigd te Rotterdam, Delft en Schiedam,
11. de stichting *Stichting Woonplus Schiedam* (hierna: Stichting Woonplus), gevestigd te Schiedam,
12. [appellant sub 12], wonend te Schiedam,
13. de stichting *Stichting A4 Met Vaart* (hierna: Stichting A4 Vaart), gevestigd te Vlaardingen,
14. [appellant sub 14], wonend te Schipluiden, gemeente Midden-Delfland,
15. [appellant sub 15], wonend te Schiedam,

16. de vereniging *Schiedams Overleg Bewonersorganisatie* (hierna: vereniging SOBO), gevestigd te Schiedam,
 17. de vereniging *Vereniging van Eigenaars Chopinplein 1 t/m 290* en de vereniging *Huurdersbelangenvereniging "Z."-flats* (hierna: VvE Chopinplein en Huurdersbelangenvereniging), gevestigd te Schiedam,
 18. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid *Park Hoog Lede B. V.* (hierna: Park Hoog Lede), gevestigd te Rotterdam,
 19. [appellant sub 19], wonend te Delft,
 20. de stichting *Stichting Daadwerkelijk Nut A4 Midden-Delfland* (hierna: Stichting Daadwerkelijk Nut), gevestigd te Delft,
 21. de vereniging *Bewonersvereniging Zwaluwenlaan*, de vereniging *Vereniging Bewonerscommissie Muwi I* en *Bewonerscommissie Muwi II*, de vereniging *Belangencommissie Eksterlaanflats* en de vereniging *Wijkvereniging Hoevenbuurt* (hierna: Bewonersvereniging Zwaluwenlaan en anderen), allen gevestigd te Vlaardingen,
 22. de vereniging *Huurdersvereniging D.O.T.O.* en *Wijkplatform Babberspolder* (hierna: Huurdersvereniging D.O.T.O. en Wijkplatform Babberspolder), gevestigd te Vlaardingen,
 23. [appellant sub 23], wonend te Den Hoorn, gemeente Midden-Delfland,
- en
- de minister van Verkeer en Waterstaat, thans de minister van Infrastructuur en Milieu, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 2 september 2010 heeft de minister krachtens artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet, het tracébesluit A4 Delft-Schiedam (hierna: tracébesluit) vastgesteld. Dit besluit is op 13 oktober 2010 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 18 oktober 2010, [appellant sub 3] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 5 november 2010, [appellant sub 2] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 9 november 2010, [appellant sub 4] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 november 2010, [appellant sub 5] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 november 2010, [appellant sub 6] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 november 2010, Stichting Waterweg bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 november 2010, [appellanten sub 8] bij

brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 november 2010, Interbest bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 november 2010, Stichting Milieufederatie en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 november 2010, Stichting Woonplus bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 november 2010, [appellant sub 15] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 november 2010, [appellant sub 12] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 november 2010, Stichting A4 Vaart bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 november 2010, VvE Chopinplein en Huurdersbelangenvereniging bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 november 2010, [appellant sub 14] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 november 2010, SOBO bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 november 2010, Park Hoog Lede bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 november 2010, [appellant sub 19] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 november 2010, Stichting Daadwerkelijk Nut bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 november 2010, Bewonersvereniging Zwaluwenlaan en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 29 november 2010, Huurdersvereniging D.O.T.O. en Wijkplatform Babberspolder bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 29 november 2010, en [appellant sub 23] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 1 december 2010, beroep ingesteld. [appellanten sub 8] hebben hun beroep aangevuld bij brief van 23 november 2010.

De minister heeft een verweerschrift en een aanvullend verweerschrift ingediend.

Stichting Daadwerkelijk Nut, [appellant sub 5], [appellant sub 4], [appellant sub 2], [appellant sub 19], [appellant sub 3], Interbest, Stichting Milieufederatie en anderen, [appellant sub 14], VvE Chopinplein en Huurdersbelangenvereniging, Stichting Waterweg, Stichting A4 Vaart en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 en 21 april, waar (...; red.).

2. Overwegingen

Het tracébesluit

2.1. Het tracébesluit voorziet in de aanleg van de A4 tussen de aansluiting Delft-Zuid (Kruithuisweg) en het knooppunt Kethelplein bij Schiedam met achtereenvolgens een halfverdiepte ligging, een verdiepte ligging en een landtunnel.

Ontvankelijkheid

2.2 - 2.3

(...)

Mogelijkheid van hoger beroep

2.4.

(..)

Toepasselijkheid Crisis- en herstelwet

2.5 - 2.9

Overige procedurele aspecten

2.10 - 2.12.

Milieu-effectrapport en milieu-effectrapportage

2.13. Stichting Milieufederatie en anderen betogen onder verwijzing naar het ter zake geldende recht van de Europese Unie enerzijds dat het tracébesluit pas had mogen worden genomen nadat een plan was vastgesteld bij de voorbereiding waarvan een milieubeoordeling voor een plan (hierna: een plan-mer) was gemaakt. Volgens hen is de in voorbereiding zijnde Structuurvisie Randstad 2040 zo'n plan. Anderzijds betogen zij, evenals de Stichting A4 Vaart, dat voor het nemen van het tracébesluit zelf een plan-mer had moeten worden gemaakt. Ook [appellant sub 4] betoogt dat ten onrechte voorafgaand aan het nemen van het tracébesluit niet een plan-mer is gemaakt. [appellant sub 5] betoogt in dit verband dat in het milieu-effectrapport onvoldoende alternatieven zijn beschreven.

2.13.1. In de onder 2.2.2 reeds genoemde richtlijn en in Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna: de SMB-richtlijn) zijn bepalingen opgenomen over het maken van respectievelijk een milieu-effectrapport voor het nemen van een besluit (hierna: een besluit-mer) en een plan-mer. In het nationale recht zijn in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer regels gesteld over het plan- en besluit-mer.

2.13.2. Bij de voorbereiding van het tracébesluit is een besluit-mer gemaakt.

2.13.3. In hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer noch elders is voorzien in een nationale wettelijke bepaling die verbiedt om een besluit over een concreet project zoals het tracébesluit dat thans aan de orde is te nemen, zonder dat eerst een plan waarvoor een plan-mer moet worden gemaakt is vastgesteld. De SMB-richtlijn kent zo'n verbod evenmin, nog in het midden gelaten of rechtstreeks aan de bepalingen van deze richtlijn zou kunnen worden getoetst.

2.13.4. Krachtens artikel 7.2, tweede en derde lid, van de Wet milieubeheer zijn in het Besluit milieu-effectrapportage 1994 categorieën plannen en besluiten aangewezen waarvoor een milieu-effectrapport moet worden gemaakt. Met betrekking tot hoofdwegen is als plan waarbij een plan-mer moet worden gemaakt aangewezen: een structuurvisie, bedoeld in artikel 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening. Als besluit waarbij een besluit-mer moet worden gemaakt is aangewezen: de vaststelling van het tracé krachtens de Tracéwet. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de minister zich terecht op het standpunt stelt dat het tracébesluit krachtens de Wet milieubeheer is aangewezen als een besluit bij de voorbereiding waarvan een besluit-mer moet worden gemaakt, en niet als een plan bij de voorbereiding waarvan een plan-mer moet worden gemaakt. De Wet milieubeheer verplicht niet tot het maken van een plan-mer bij de voorbereiding van het tracébesluit.

2.13.5. De SMB-richtlijn heeft ingevolge artikel 3, tweede lid, betrekking op - kort weergegeven en voor zover hier van belang - plannen die een kader vormen voor de toekenning van vergunningen voor projecten die in de bijlagen I en II bij de mer-richtlijn zijn genoemd.

Het tracébesluit is een vergunning voor een concreet project - de aanleg van de A4 - als bedoeld in bijlage I bij de mer-richtlijn (bijlage I, 7.b: de aanleg van autosnelwegen en autowegen). Een vergunning voor een concreet project is uit de aard der zaak geen plan dat een kader vormt voor het verlenen van zo'n vergunning. Het tracébesluit is dus geen plan in de zin van de SMB-richtlijn. In het midden gelaten of rechtstreeks aan de bepalingen van deze richtlijn kan worden getoetst, volgt uit deze richtlijn naar het oordeel van de Afdeling dan ook evenmin een verplichting om bij de voorbereiding van het tracébesluit een plan-mer te maken.

2.13.6. Ten aanzien van het betoog dat in het opgestelde milieu-effectrapport onvoldoende alternatieven zijn beschreven, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar rechtsoverweging 2.7.3, dat de toepasselijke wettelijke bepalingen niet verplichten tot het beschrijven van alternatieven in het aan de orde zijnde milieu-effectrapport.

2.13.7. De beroepsgronden over de milieu-effectrapportage en het milieu-effectrapport falen.

Tracékeuze en alternatieven

2.14. In de toelichting op het tracébesluit is vermeld dat de A13 in deze corridor de enige hoofdverbinding is en dat de huidige wegcapaciteit in de corridor Den Haag - Rotterdam te klein is. De A13 vormt één van de grootste knelpunten van Nederland. In de toelichting is verder vermeld dat meer dan 160.000 voertuigen gebruik maken van de A13 en dat 96% van de files een oorzaak heeft die samenhangt met een structureel tekort aan wegcapaciteit in verhouding tot het verkeersaanbod. Indien de wegcapaciteit in de regio ongewijzigd blijft, zal de verkeersafwikkeling in de regio volgens de toelichting in de komende jaren verder verslechteren. Door het tekort aan capaciteit op het wegennet is de druk om het onderliggend wegennet te gebruiken groot, aldus de toelichting.

Dit verkeersprobleem is onbetwist.

2.14.1. Zoals de Afdeling onder meer in haar uitspraak van 15 september 2010 in zaak nr. 200904401/1/M2 heeft overwogen, vergt de vaststelling van een tracébesluit een belangenafweging, waarbij politieke en bestuurlijke inzichten een belangrijke rol spelen. De rechter heeft niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. De rechter kan slechts concluderen dat de door de minister te maken belangenafweging in strijd is met artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, wanneer de betrokken belangen zodanig onevenwichtig zijn afgewogen, dat de minister niet in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.

2.15. Stichting Milieufederatie en anderen, [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellanten sub 8], [appellant sub 12], Stichting A4 Vaart, [appellant sub 14], en Stichting Daadwerkelijk Nut betogen dat de minister in het tracébesluit ten onrechte heeft gekozen voor de aanleg van de A4. Zij voeren aan dat de aanleg van de A4 de fileproblemen in de regio niet oplost, en dat de problemen bij onder meer de Beneluxtunnel en het knooppunt Ypenburg zelfs erger worden. Ter onderbouwing van deze stelling voert Stichting Daadwerkelijk Nut aan dat in een door DHV B.V. opgesteld rapport van mei 2007 is vermeld dat met de aanleg van de nieuwe A4 in 2020 over het algemeen dezelfde knelpunten blijven bestaan als in de huidige situatie. Verder voert Stichting Daadwerkelijk Nut aan dat uit het door Goudappel Coffeng opgestelde ""Deelrapport verkeer"" van april 2009

blijkt dat bij aanleg van de A4 in 2020 56% meer verkeer over het Kethelplein gaat dan zonder de aanleg van de A4. Daar komt bij dat uit de Afsprakenlijst Bestuurlijk Overleg Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport 2011 blijkt dat de Nieuwe Westelijke Oeververbinding, die moet zorgen voor ontlasting van de bestaande bruggen en tunnels van de Ruit van Rotterdam (A20, A16, A15 en A4), pas in 2020 wordt opgesteld, aldus Stichting Daadwerkelijk Nut. Een aantal appellanten meent verder dat in ieder geval moet zijn verzekerd dat in samenhang met de aanleg van de A4 de verbinding A13/16 wordt aangelegd.

2.15.1. De minister stelt dat met de aanleg van de A4 weliswaar niet alle bereikbaarheidsproblemen in de zuidelijke Randstad worden opgelost, maar dat met de A4 als extra schakel in het hoofdwegenetwerk de verbinding tussen Rotterdam en Den Haag robuuster wordt. Een stremming op de A13 zal met de A4 als alternatieve verbinding niet meer leiden tot een verkeersinfarct in de regio, aldus de minister. De minister stelt tevens in het verweerschrift dat de aanleg van de A4 veel verkeer wegtrekt van het onderliggende wegennet en dat de verkeersafwikkeling op onder meer de A13 en de A20 tussen knooppunt Terbregseplein en knooppunt Kethelplein wordt verbeterd. Hij wijst er voorts op dat de aanleg van de verbindingsweg A13/16 en een Nieuwe Westelijke Oeververbinding niet nodig zijn voor een goede verkeersafwikkeling van de in het tracébesluit vastgelegde A4. Volgens hem hebben de aanleg van de verbindingsweg A13/16 en de Nieuwe Westelijke Oeververbinding een ander doel. De verbindingsweg A13/16 heeft volgens hem als doel het oplossen van de problemen van de verkeersafwikkeling en de leefbaarheid op de A13 bij Overschie en de A20 tussen het Kleinpolderplein en het Terbregtseplein. De Nieuwe Westelijke Oeververbinding is volgens hem aangelegd om de druk op de Beneluxtunnel te verlichten.

2.15.2. De Afdeling is van oordeel dat de minister in redelijkheid een zwaarwegende betekenis heeft mogen toekennen aan het verkeersbelang dat is gediend met de aanleg van de A4. De Afdeling acht aannemelijk dat de aanleg van de A4 als parallelle verbinding aan de A13 leidt tot een verbetering van de verkeersafwikkeling van de verbinding tussen Rotterdam en Den Haag, en dat door de aanleg van de A4 een verschuiving plaatsvindt van het onderliggende wegennet naar de snelweg.

Door aanleg van de A4 ontstaat immers een tweede snelwegverbinding tussen Den Haag en Rotterdam. Het door de minister erkende gegeven dat aanleg van de A4 niet alle fileproblemen in de regio oplost, is op zich beschouwd niet toereikend voor het oordeel dat de minister geen doorslaggevende betekenis heeft mogen toekennen aan de met het voorliggende tracébesluit beoogde oplossing van althans een deel van de randstedelijke verkeersproblematiek. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister de onder 2.14.1. vermelde beslissingsruimte daarmee niet overschreden.

2.16. Een aantal appellanten voert aan dat er alternatieven zijn die én de aanleg van de A4 onnodig maken én beter zijn voor het milieu. In dit kader wijzen ze op onder meer het stimuleren van reizen met het openbaar vervoer, het door de Stichting A4 Vaart ontworpen alternatief, een verbreding van de A13/A16 verbinding met Oranjetunnel, de aanleg van de A54 tussen Harbasch en Westerland met Oranjetunnel en de aanleg van de A14. Volgens hen zijn deze alternatieven onvoldoende onderzocht. Stichting Milieufederatie en anderen, Stichting Daadwerkelijk Nut en Stichting A4 Vaart voeren in dit verband aan dat de minister het onderzoek naar alternatieven in strijd met het verbod van vooringenomenheid heeft vervuld.

2.16.1. In de Trajectnota/MER zijn het probleemoplossend vermogen en de milieugevolgen van drie alternatieven ten opzichte van de doelstellingen van het project beschreven. Deze drie alternatieven zijn de A54 met en zonder de Oranjetunnel, de verbrede A13 met verbindingsweg A13/16 en de A4. Uit de vergelijking van deze drie alternatieven is naar voren gekomen dat de aanleg van de A54 met of zonder de Oranjetunnel de verkeersproblemen tussen Den Haag en Rotterdam slechts in beperkte mate oplost. Uit de vergelijking is verder naar voren gekomen dat de A4 op het gebied van de robuustheid van de weginfrastructuur, de verkeersafwikkeling op het hoofdwegenet, de reistijdwinst, de verkeershinder tijdens de aanleg, de kosten, en de kostenbatensverhouding beter scoort dan de verbrede A13 met verbindingsweg A13/16.

De minister stelt dat de aanleg van de A14 te hoge aanlegkosten met zich brengt in verhouding tot het verkeerskundig effect daarvan. Het alternatief van Stichting A4 Vaart dat voorziet in de aanleg van de A4 door Midden-Delfland in een tunnel met een vaart er boven op, en dat volgens Stichting A4 Vaart voordelen biedt ten aanzien van

geluidhinder, geurhinder, aantasting van het nachtelijk duister, en verstoring van het weidende en stiltegebied, en bovendien een extra zoetwaterbuffer met natuurlijke oevers creëert - is volgens de minister twee keer door Rijkswaterstaat onderzocht. Daarvan is verslag gedaan in het rapport ""A4 met vaart. Quick scan haalbaarheid en maakbaarheid"" van 28 november 2008 en de memo ""Factsheet A4 met Vaart 2009"" van 21 januari 2010. Uit deze onderzoeken is naar voren gekomen dat het alternatief van de A4 met Vaart ten opzichte van de in het tracébesluit vastgelegde A4 door inpassingnadelen een beperkte meerwaarde heeft, hogere aanlegkosten heeft en voor een extra doorlooptijd van twintig maanden zorgt, aldus de minister. Hij wijst er ten slotte op dat het openbaar vervoer het probleem van de verbinding tussen Den Haag en Rotterdam onvoldoende oplost.

2.16.2. Voor het aantasten van de rechtmatigheid van de keuze van de minister voor de aanleg van de A4 is onvoldoende dat wordt gewezen op andere mogelijk aanvaardbare oplossingen, maar moet aannemelijk worden gemaakt dat de keuze van de minister redelijke gronden ontbeert. In aanmerking genomen de weerlegging van de minister van de in beschouwing genomen alternatieven, ziet de Afdeling in hetgeen appellanten daarover hebben aangevoerd, geen grond voor het oordeel dat onvoldoende onderzoek heeft plaatsgevonden naar alternatieven. Evenmin bestaat aanleiding voor de conclusie dat de minister in redelijkheid niet de voorkeur heeft mogen geven aan aanleg van de A4 boven een van die alternatieven. Voor zover Stichting Milieufederatie en anderen, Stichting Daadwerkelijk Nut en Stichting A4 Vaart hebben aangevoerd dat de minister zijn taak heeft vervuld met vooringenomenheid in de zin van artikel 2:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, is de Afdeling daarvan niet gebleken.

2.17. Stichting Waterweg, VvE Chopinplein en Huurdersbelangenvereniging, [appellant sub 12] en Stichting Woonplus voeren aan dat ter hoogte van de woningen bij de zuidelijke tunnelmond extra nadelige milieugevolgen zullen ontstaan als gevolg van de keuze voor één oostelijke tunnelbuis. Volgens hen moet de zuidelijke tunnelmond bestaan uit twee gescheiden oostelijke tunnelbuizen. VvE Chopinplein en Huurdersbelangenvereniging wijzen erop dat wanneer voor gescheiden tunnelbuizen wordt gekozen, de wetgeving met

betrekking tot tunnelveiligheid niet eraan in de weg staat om de meest oostelijke tunnelbuis te verlengen.

2.17.1. De minister acht voor de verkeersafwikkeling een wegconfiguratie van drie doorgaande rijstroken van en naar de A4 Benelux en één rijstrook van en naar de A20 en de aansluiting Schiedam-Noord noodzakelijk. Het realiseren hiervan met twee gescheiden oostelijke tunnelbuizen stuit volgens hem op verschillende bezwaren. Hij wijst erop dat de mogelijkheid van één tunnelbuis met drie doorgaande rijstroken en één tunnelbuis met één rijstrook leidt tot extra ruimtebeslag en hoge kosten. De mogelijkheid van twee tunnelbuizen met elk twee rijstroken, waarbij in de meest oostelijke tunnelbuis één rijstrook voor doorgaand verkeer en één rijstrook voor invogend verkeer en in de tunnelbuis daarnaast twee doorgaande rijstroken, leidt volgens hem tot verkeersonveilige situaties. Na afweging van de verschillende mogelijkheden is daarom gekozen voor één oostelijke tunnelbuis met drie rijstroken voor doorgaand verkeer, en één rijstrook voor invogend verkeer, aldus de minister.

2.17.2. Ten aanzien van de door hen gewenste uitvoering van de zuidelijke tunnelmond hebben appellanten de Afdeling niet overtuigd van de onrechtmatigheid van de keuze van de minister. De minister heeft bij zijn keuze uit overwegingen van verkeersafwikkeling, ruimtebeslag, kosten en verkeersveiligheid geen doorslaggevende betekenis toegekend aan de gestelde extra nadelige milieugevolgen ter hoogte van de woningen bij de zuidelijke tunnelmond als gevolg van de keuze voor één oostelijke tunnelbuis. Dit is echter onvoldoende voor het oordeel dat de keuze voor de in het tracébesluit vastgelegde wijze van de aanleg van de A4 getuigt van een zodanig onevenwichtige afweging van de bij het tracébesluit betrokken belangen, dat de minister in redelijkheid niet tot die wijze van uitvoering van de aanleg van de A4 heeft kunnen besluiten.

2.18. VvE Chopinplein en Huurdersbelangenvereniging, Bewonersvereniging Zwaluwenlaan en anderen, [appellant sub 4] en [appellant sub 12] voeren ten slotte aan dat door het vervallen van de bestaande afslag vanuit Schiedam-Noord richting de A20 West ter plaatse verkeersproblemen zullen ontstaan en de bereikbaarheid van het Vlietland Ziekenhuis wordt verminderd.

2.18.1. De minister heeft onweersproken gesteld dat de bestaande afslag vanuit Schiedam-Noord richting de A20 West dient te vervallen vanwege ruimtegebrek op het Kethelplein. Het verkeer dat van deze afslag gebruik maakt, zal voortaan via het onderliggend weggennet en de afslag 9 Vlaardingen-Holy haar bestemming kunnen bereiken, aldus de minister. Gelet hierop ziet de Afdeling in de gestelde nadelige verkeerssituatie ter hoogte van de afslag A20 West, en de gestelde verminderde bereikbaarheid van het Vlietland Ziekenhuis, geen grond voor het oordeel dat de minister in redelijkheid niet heeft kunnen komen tot de keuze voor de in het tracébesluit vastgelegde wijze van de aanleg van de A4.

2.19. De beroepsgronden over de tracékeuze en de alternatieven falen.

Het verkeersmodel

2.20

De beroepsgrond faalt.

Het akoestisch onderzoek

2.21 – 2.31

(...)

Geluidhinder (hogere waarden)

2.32 – 2.37.2

Tunnelveiligheid

2.38

Luchtkwaliteit

2.39. – 2.43.4.

Gebiedsbescherming

2.44. [appellant sub 4], [appellanten sub 8], Stichting Milieufederatie en anderen, [appellant sub 12], Stichting A4 Vaart, [appellant sub 14] en Bewonersvereniging Zwaluwenlaan en anderen stellen dat als gevolg van de aanleg van de nieuwe A4 moet worden gevreesd voor een verslechtering van de natuurwaarden van het gebied Midden-Delfland.

Stichting Milieufederatie en anderen voeren aan dat ook moet worden gevreesd voor een verslechtering van de natuurwaarden van het gebied Meijndel en Berkheide. Volgens Stichting Milieufederatie en anderen is in de Natuurtoets ten onrechte geconcludeerd dat de aanleg van de nieuwe A4 geen significante gevolgen heeft voor Meijndel en Berkheide. Zij voeren hiertoe aan - onder verwijzing naar rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) - dat er in de Natuurtoets ten onrechte van is uitgegaan dat de totale stikstofdepositie in 2020 zal afnemen en dat in de Natuurtoets onjuiste ver-

keersprognoses zijn gehanteerd. Volgens hen is voor Meijndel en Berkheide ten onrechte geen passende beoordeling als bedoeld in artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 gemaakt. Stichting Milieufederatie en anderen voeren verder aan dat het tracébesluit in strijd is met het in de Nota Ruimte neergelegde overheidsbeleid voor de ecologische hoofdstructuur (EHS), omdat geen 'nee, tenzij-afweging' heeft plaatsgevonden.

2.44.1. Ingevolge artikel 15, tiende lid, van de Tracéwet, voor zover hier van belang en kort weergegeven, is artikel 19j, eerste tot en met derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) van overeenkomstige toepassing op het vaststellen van een tracébesluit, indien de handelingen waarop het tracébesluit betrekking heeft, gelet op de instandhoudingdoelstellingen voor het betrokken gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied als bedoeld in de Nbw 1998 kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

Ingevolge artikel 15, elfde lid, van de Tracéwet, voor zover hier van belang en kort weergegeven, betreft de minister bij de besluitvorming over het tracébesluit het belang van de bescherming van de waarden van een beschermd natuurmonument als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de Nbw 1998.

Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998, samen met artikel 15, tiende lid, van de Tracéwet, voor zover hier van belang en kort weergegeven, dient bij het nemen van een tracébesluit, dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen, rekening te worden gehouden met de gevolgen die het tracébesluit voor het Natura 2000-gebied kan hebben.

Ingevolge artikel 19j, tweede lid, samen met artikel 15, tiende lid, van de Tracéwet, voor zover hier van belang en kort weergegeven, dient voor een tracébesluit dat significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied een passende beoordeling van de gevolgen voor het desbetreffende gebied te worden gemaakt.

2.44.2. Het gebied Midden-Delfland is geen Natura 2000-gebied als bedoeld in de Nbw 1998, en ook geen beschermd natuurmonument als bedoeld in artikel 16, eerste lid, van de Nbw 1998.

Gelet op het bepaalde in artikel 15, tiende en elfde lid, van de Tracéwet behoeft het gebied Midden-Delfland, voor zover het gaat om de toepassing van de Nbw 1998, dan ook niet bij het tracébesluit te worden betrokken.

2.44.3. Meijndel en Berkheide is een Natura 2000-gebied. De mogelijke gevolgen voor dit gebied van het tracébesluit bestaan volgens Stichting Milieufederatie en anderen uit een toename van verkeer en de daarbij behorende emissies op de langs dit gebied lopende Landscheidingsweg.

De afstand van het gebied Meijndel en Berkheide tot de A4 bedraagt circa 14 km. Tussen het tracé en het gebied bevinden zich de bebouwde kernen van de gemeenten Delft, Leidschendam-Voorburg en Den Haag. Uit het door het Arcadis B.V. opgestelde rapport ""Natuurtoets/ Compensatievisie/ Compensatieplan"" van september 2010 blijkt dat als gevolg van de aanleg van de A4 sprake is van een geringe toename van de verkeersintensiteiten op de Landscheidingsweg. Tevens blijkt uit dit rapport dat er na realisatie van de A4 (2016-2020) geen toename is van de depositie ten opzichte van de situatie in 2010. Dit komt omdat de autonome ontwikkeling tot 2016-2020 een afname laat zien ten opzichte van de situatie in 2010 die groter is dan de beperkte toename als gevolg van de aanleg van de A4. Gelet hierop is niet vereist dat een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998 werd gemaakt.

2.44.4. Ten aanzien van de door Stichting Milieufederatie en anderen gestelde strijd met het beleid voor de EHS, stelt de Afdeling vast dat de minister heeft verklaard dat rekening is gehouden met de Nota Ruimte en dat is getoetst aan het 'nee-tenzij-principe' voor de EHS. Dit principe houdt in dat nieuwe plannen, projecten of handelingen die significante gevolgen hebben voor de kenmerken van een gebied in de EHS alleen zijn toegestaan, indien er geen reële alternatieven zijn en er sprake is van redenen van groot openbaar belang. Volgens de minister raakt de nieuwe A4 weliswaar aan een gebied dat tot de EHS behoort, namelijk Eendenkooi Schipluiden, maar wordt met de aanleg van de nieuwe A4 een groot openbaar belang gediend, is deze aanleg het enige reële alternatief om de robuustheid van de weginfrastructuur tussen Den Haag en Rotterdam te verstevigen en levert de aanleg van de nieuwe A4 een grote bijdrage aan de economie. Hetgeen Stichting Milieufederatie en anderen naar voren hebben ge-

bracht, geeft de Afdeling onvoldoende grond om te twifelen aan deze verklaring van de minister. De Afdeling ziet dan ook geen grond voor het oordeel dat het tracébesluit in strijd is met het in de Nota Ruimte geformuleerde 'nee-tenzij-principe' voor de EHS.

2.44.5. De beroepsgronden falen.

Natuur- en landschapscompensatie

2.45. Stichting Milieufederatie en anderen en Bewonersvereniging Zwaluwenlaan en anderen stellen dat de compensatie van het weidevogelgebied in het tracébesluit ontoereikend is. Stichting Milieufederatie en anderen voeren hiertoe aan dat de in het tracébesluit vastgelegde omvang van 15 ha voor het te compenseren weidevogelgebied te laag is, omdat in de Trajectnota/MER is vermeld dat ""de weidevogelhectares dubbel tellen vanwege de hoge waarde van dit weidevogelgebied"". Verder dient volgens hen het voorziene compensatiegebied voor de weidevogels in Midden-Delfland te zijn gelegen. Zij wijzen er in dit verband op dat in het convenant is overeengekomen om naast aanleg van onder meer de A4 tevens 100 ha nieuwe natuur aan te leggen.

2.45.1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder h, sub 2, van de Tracéwet, voor zover hier van belang, wordt onder tracé verstaan: een nauwkeurige beschrijving van de te realiseren maatregelen van ecologische aard.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, van het tracébesluit, wordt, voor zover hier van belang en kort weergegeven, om de vernietiging van 30 ha weidevogelgebied te compenseren 15 ha hoogwaardig weidevogelgebied wordt gerealiseerd in de polder Oudeland van Strijen in de gemeente Strijen.

2.45.2. De Afdeling stelt voorop dat er geen rechtsregel is die eist dat de ruimtelijke ingreep waarvoor het tracébesluit is vastgesteld, pas mag plaatsvinden wanneer ervoor wordt gezorgd dat de hoeveelheid weidevogelgebied die verdwijnt op een andere locatie in dezelfde omvang zal worden gerealiseerd.

Zoals is overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 17 november 2010 in zaak nr. 201004771/1/M2 kan een afweging van de betrokken belangen er wel toe leiden dat het verlies aan weidevogelgebied slechts aanvaardbaar is wanneer dat verlies op een bepaalde wijze wordt gecompenseerd. Bij het ontbreken van een specifiek wettelijk kader ter zake is het aan de minister om deze afweging te maken. Aan de rechter komt slechts de bevoegdheid toe te beoordelen of de betrokken

belangen zodanig evenwichtig zijn afgewogen dat de minister in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen.

2.45.3. De minister heeft voor het vaststellen van de omvang van het aantal hectaren dat nodig is voor compenserende maatregelen voor de weidevogels aansluiting gezocht bij het ter zake door de provincie Zuid-Holland geformuleerde beleid. Volgens dit beleid kan landbouwgebied met weidevogels worden gecompenseerd door middel van reguliere landbouw of door het inrichten van reser vaatgebieden. In het laatste geval kan verlies van landbouwgrond met weidevogels op de helft van de verloren oppervlakte gerealiseerd worden. Uitgaande van deze systematiek heeft de minister bepaald dat compenserende maatregelen moeten worden getroffen in een gebied met een omvang van 15 ha. De opmerking van Stichting Milieufederatie en anderen dat in de Trajectnota/MER is vermeld dat ""weidevogelhectares dubbel tellen"", geeft de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister er bij het nemen van het tracébesluit niet voor mocht kiezen om de omvang van het compensatiegebied vast te stellen overeenkomstig het door de provincie Zuid-Holland geformuleerde beleid. Dat in het convenant melding is gemaakt van een compensatiegebied van 100 ha maakt dit niet anders, reeds omdat dit convenant betrekking heeft op meer oorzaken voor het aanleggen van nieuwe natuur dan de aanleg van de A4.

In aanmerking genomen dat de A4 wordt aangelegd in een gebied met een hoge weidevogeldichtheid heeft de minister een aantal voorwaarden gesteld aan de voor compensatie te gebruiken gebieden. Deze voorwaarden zijn beschreven in het compensatieplan en houden onder meer in dat er in het weidevogelgebied geen wegen aanwezig mogen zijn en dat het desbetreffende gebied deel uit moet maken van een groter, aaneengesloten weidevogelgebied. De minister heeft er op basis van deze voorwaarden voor gekozen om het weidevogelgebied te compenseren in de polder Oudeland van Strijen in de gemeente Strijen. Stichting Milieufederatie en anderen en bewonersvereniging Zwaluwenlaan hebben niet aannemelijk gemaakt dat de minister gehouden was het compensatiegebied in Midden-Delfland te zoeken. In hetgeen zij hebben aangevoerd is evenmin grond gelegen voor het oordeel dat de minister overigens niet in redelijkheid tot de keuze voor de polder Oudeland van Strijen heeft kunnen komen.

De beroepsgronden falen.

2.46. Stichting Milieufederatie en anderen voeren verder aan dat in het tracébesluit ten onrechte geen of onvoldoende compenserende maatregelen zijn genomen in verhouding tot de vernietiging dan wel aantasting van het provinciale EHS-gebied Eendenkooi Schipluiden, het in het plangebied aanwezige ganzenfoerageergebied, de rijksbufferzone Midden-Delfland en het Belvédèregebied Midden-Delfland.

2.46.1. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van het tracébesluit wordt om de vernietiging van 2,5 ha van het provinciale EHS-gebied te compenseren 4,1 ha nieuwe provinciale EHS-gebied wordt gerealiseerd.

2.46.2. In de toelichting op het tracébesluit is vermeld dat deze compensatieverplichting is vastgesteld aan de hand van het compensatiebeleid van de provincie Zuid-Holland zoals vastgelegd in de Nota planbeoordeling 1998. Dit provinciale compensatiebeleid houdt in dat wanneer een ingreep onvermijdelijk blijkt, en die ingreep negatieve effecten heeft op een gebied met natuur- en/of landschappelijke waarden, mitigerende maatregelen moeten worden gerealiseerd om de nadelige effecten weg te nemen of te ondervangen, en waar dit niet volstaat, maatregelen moeten worden gerealiseerd om de resterende effecten te compenseren. Uitgaande van de systematiek van het provinciale compensatiebeleid heeft de minister bepaald dat, voor zover het gaat om het EHS-gebied Eendenkooi Schipluiden, het ganzenfoerageergebied, de rijksbufferzone Midden-Delfland en het Belvédèregebied Midden-Delfland, alleen voor het EHS-gebied Eendenkooi Schipluiden compenserende maatregelen moeten worden getroffen door het realiseren van 4,1 nieuw provinciaal EHS-gebied.

De Afdeling merkt onder verwijzing naar hetgeen zij onder 2.45.2 heeft overwogen op dat het aan de minister is om een afweging te maken in hoeverre het nodig is de nadelige effecten van de aanleg van de A4 voor de natuur te compenseren. Het beroep van Stichting Milieufederatie en anderen komt erop neer dat zij een andere belangenafweging dan die van de minister voorstaan, maar daaruit valt niet af te leiden waarom de afweging van de minister zodanig onevenwichtig is, dat de minister niet tot deze afweging heeft kunnen komen.

De beroepsgrond faalt.

2.47. Stichting Milieufederatie en anderen voeren ten slotte aan dat de daadwerkelijke uitvoering van de compensatie in het tracébesluit onvoldoende is gewaarborgd. De compensatie moet geheel zijn uitgevoerd op het moment van de openstelling van de nieuwe A4, aldus Stichting Milieufederatie en anderen.

2.47.1. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder h, sub 3, van de Tracéwet vereist slechts dat de te realiseren maatregelen van ecologische aard nauwkeurig worden beschreven als onderdeel van het vast te stellen tracé. Anders dan Stichting Milieufederatie en anderen betogen, en zoals ook eerder overwogen in de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 17 november 2010, is er geen rechtsgrond die vereist dat de compensatie ten tijde van het nemen van het tracébesluit in detail is uitgewerkt. Evenmin is er voor de minister een gehoudenheid de compensatie op het moment van het openstellen van de aangelegde weg te doen plaatsvinden. Dit gevoegd bij het gegeven dat de minister onbetwist heeft gesteld dat de in het tracébesluit aangegeven gronden voor compensatie reeds in eigendom zijn van de staat, ziet de Afdeling in hetgeen Stichting Milieufederatie en anderen aanvoeren geen grond voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de uitvoering van de compensatie voldoende is gewaarborgd.

De beroepsgrond faalt.

Soortenbescherming

2.48. Stichting Milieufederatie en anderen betogen dat niet vaststaat dat voor de uitvoering van het tracébesluit ontheffing van de Flora- en faunawet kan worden verleend. Deze ontheffing is volgens hen nodig in verband met de aanwezigheid van verschillende soorten vogels, grondgebonden zoogdieren en vlermuizen. Ze voeren aan dat in het flora- en fauna onderzoek onvoldoende is onderzocht in welke mate deze dieren schade zullen ondervinden.

2.48.1. De vragen of voor de uitvoering van het tracébesluit ten aanzien van de in het gebied aanwezige soorten een vrijstelling geldt, dan wel ontheffing krachtens de Flora- en faunawet nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, zijn aan de orde in een procedure op grond van de Flora- en faunawet. Dit laat onverlet dat de minister het tracébesluit niet mocht nemen, indien en voor zover op voorhand viel aan te nemen dat de Flora- en faunawet aan de uitvoerbaarheid van dat besluit in de weg stond.

Ten behoeve van het tracébesluit is onderzoek verricht naar de mogelijke gevolgen van de aanleg van de A4 op de aanwezige flora- en fauna. Het verslag van het flora- en fauna onderzoek dat ten behoeve van het tracébesluit is verricht is neergelegd in de Natuurtoets. Uit paragraaf 4.2 van der Natuurtoets volgt dat onderzoek is verricht naar de mogelijke schadelijke effecten op korte termijn en op lange termijn voor onder meer de aanwezige verschillende soorten vogels, grondgebonden zoogdieren, en vlermuizen. In paragraaf 4.4.5 van de Natuurtoets is geconcludeerd dat met de beschreven mitigerende maatregelen geen onthefingen krachtens de Flora- en faunawet nodig zijn. Stichting Milieufederatie en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het flora- en faunaonderzoek zodanige gebreken of leemten vertoont dat de minister zich hierop niet had mogen baseren. Hetgeen zij aanvoeren geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Flora- en faunawet niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het tracébesluit in de weg staat.

De beroepsgrond faalt.

Externe veiligheid

2.49.

Overige beroepsgronden per appellant

2.50 – 2.57

Conclusie

2.58. De beroepen zijn, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

2.59. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 15], [appellant sub 4], [appellant sub 23], [appellanten sub 8], de vereniging Schiedams Overleg Bewonersorganisatie, [appellant sub 1] en de vereniging Huurdersvereniging D.O.T.O. en Wijkplatform Babberspolder niet-ontvankelijk;

II. verklaart de overige beroepen ongegrond.

NOOT**Natuurbescherming**

Deze noot beperkt zich tot de beroepsgronden inzake gebieds- en soortenbescherming. Wat betreft de beroepsgronden inzake de milieu-effectrapportage wordt verwezen naar de noot van Van Velsen hieronder. De betogen met betrekking tot de Crisis- en herstelwet (CHW), het gebruikte verkeersmodel, akoestisch onderzoek, geluidsbelasting, tunnelveiligheid en luchtkwaliteit blijven buiten beschouwing.

Wat het gebiedsbeschermingsregime aangaat is de vraag of de aanleg van de A4 tot mogelijke significante gevolgen voor de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied Meijndel en Berkheide leidt; oftewel, had er een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19j Nbw 1998 (in samenhang met artikel 15, tiende lid, Tracéwet) moeten worden gemaakt?

Appellanten voeren in dit verband, onder verwijzing naar rapporten van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), aan dat er in de Natuurtoets ten onrechte van uitgegaan is dat de totale stikstofdepositie in 2020 zal afnemen en dat er onjuiste verkeersprognoses zijn gehanteerd, waardoor ten onrechte geen passende beoordeling is gemaakt. Volgens appellanten zal het tracébesluit tot een toename van het verkeer leiden en de daarbij behorende emissies op de langs het Natura 2000-gebied lopende Landscheidingsweg. Ook voeren zij aan dat het tracébesluit in strijd is met het in de Nota Ruimte neergelegde overheidsbeleid voor de ecologische hoofdstructuur (EHS), omdat geen 'nee, tenzij-afweging' zou hebben plaatsgevonden.

De afstand van het Natura 2000-gebied tot de A4 bedraagt ongeveer veertien kilometer. Tussen het tracé en het gebied bevinden zich de bebouwde kommen van verschillende gemeenten. Op deze afstand gaat de Afdeling niet nader in, terwijl dit toch een belangrijk argument kan zijn om eventueel te kunnen oordelen dat er geen sprake kan zijn van mogelijke significante gevolgen.

Volgens het Arcadis rapport 'Natuurtoets/Compensatievisie/Compensatieplan' is er slechts sprake van een geringe toename van de verkeersintensiteiten op de Landscheidingsweg. Uit dat

rapport blijkt ook 'dat er na realisatie van de A4 (2016-2020) geen toename is van de depositie ten opzichte van de situatie in 2010. Dit komt omdat de autonome ontwikkeling tot 2016-2020 een afname laat zien ten opzichte van de situatie in 2010 die groter is dan de beperkte toename als gevolg van de aanleg van de A4. Gelet hierop is niet vereist dat een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19j, tweede lid, Nbw 1998 werd gemaakt' (r.o. 2.4.4.3).

Rekening houdende met de tekst van de Nbw 1998 (en het onderliggende artikel 6 Habitatrichtlijn), kan ik deze overweging niet goed plaatsen: de afname van de autonome ontwikkeling van de depositie (tengevolge van het verkeer) tot 2016-2020 is weliswaar, zo blijkt, groter dan de beperkte toename van de depositie als gevolg van de aanleg van de A4 (en de (geringe) toename van het verkeer hierdoor), maar die afname staat nog niet helemaal vast. Blijkbaar biedt het rapport de Afdeling voldoende zekerheid dat die afname ook gerealiseerd zal worden en dat de daarvoor te treffen maatregelen daadwerkelijk getroffen zullen (kunnen) worden. Het gaat om een afname tussen 2010 en 2016-2020. Enkel de afname tussen 2010 en 2011 kan definitief worden vastgesteld. De afname tussen nu en over vijf en tien jaar niet. Dat zijn aannames die afhangen van de daadwerkelijke realisering van de daarvoor te treffen maatregelen. Ik vraag me dan ook af waarom de Afdeling (en het bevoegd gezag) toch zo stellig kan beweren dat er mitsdien geen sprake is van mogelijke significante gevolgen?

Bij de vraag naar mogelijke significante gevolgen mag volgens vaste jurisprudentie geen rekening worden gehouden met eventuele mitigerende (verzachtende) maatregelen (onder andere, ABRvS 7 mei 2008, zaaknr 200604924, «JM» 2008/75 (m.nt. Zijlmans en Pieters)). Dat mag pas bij de passende beoordeling. Maar moeten de maatregelen die tot de verwachte afname van de depositie leiden in feite niet als mitigerende maatregelen dienen te worden opgevat, waarmee dus pas in de fase van de passende beoordeling en niet bij de vraag naar mogelijke significante gevolgen rekening mag worden gehouden? Of dient de te verwachten afname van de depositie als een specifieke bijzonderheid of milieukeurmerk te worden opgevat waarmee bij de vraag naar mogelijke significante gevolgen rekening mag worden gehouden? Er wordt

overigens in het geheel niet over in het gebied aanwezige natuurwaarden gerept. Voor het antwoord op de vraag of sprake van mogelijke significante gevolgen is zal toch in eerste instantie naar de te beschermen natuurwaarden moeten worden gekeken en dan pas naar de schadeveroorzakende activiteiten. Komen daarin (zeer) stikstofgevoelige habitats voor, dan zal eerder sprake zijn van mogelijke significante gevolgen.

Verder vraag ik me af welke instantie, zo die al bestaat, het verdisconteren van de afname van de depositie met de toename tengevolge van projecten bijhoudt. Hoe meer projecten met depositieverhogende effecten, hoe eerder de daar tegenover staande afnameruimte 'opgesnoept' zal zijn en die ruimte niet meer als argument kan worden gebruikt om te oordelen dat een project mitsdien niet tot (mogelijke) significante gevolgen leidt. Indien dit niet wordt bijgehouden dreigt het gevaar van een salami-tactiek!

Samengevat laat deze uitspraak (te) veel vragen onbeantwoord. Rekening houdende met de expliciete verwijzing door de Afdeling naar het Arcadis-rapport zal daarin naar de onderbouwing van het oordeel van de Afdeling moeten worden gezocht.

Aan het betoog met betrekking tot het EHS-regime besteedt de Afdeling weinig of geen aandacht. De Afdeling twijfelt niet aan de verklaring van de minister dat afdoende is getoetst aan de voorwaarden van het 'nee, tenzij'-principe voor de EHS. Voor de overeenkomsten en verschillen tussen het EHS-regime en het Natura 2000-regime wordt verwezen naar een artikel door ondergetekende in dit tijdschrift (De beschermingsregimes voor Natura 2000-gebieden, beschermde natuurmonumenten en EHS-gebieden: een vergelijking, «JM» 2008/10, p. 944-956). Het in de Nota Ruimte verankerde EHS-beleid is nader uitgewerkt in het op de officiële overheidssite (www.rijksoverheid.nl) te raadplegen Beleidskader 'Spelregels EHS'.

Het volgende betoog van appellanten gaat over natuur- en landschapscompensatie. Volgens appellanten is de compensatie van het weidevogelgebied in het tracébesluit ontoereikend. In de Trajectnota/MER is vermeld dat 'de weidevogelhectares dubbel tellen vanwege de hoge waarde van dit weidevogelgebied'. Verder dient volgens hen het voorziene compensatiegebied voor de weidevogels in Midden-Delfland te zijn

gelegen. De Afdeling stelt voorop dat er geen rechtsregel is die eist dat de ruimtelijke ingreep waarvoor het tracébesluit is vastgesteld, pas mag plaatsvinden wanneer ervoor wordt gezorgd dat de hoeveelheid weidevogelgebied die verdwijnt op een andere locatie in dezelfde omvang zal worden gerealiseerd. Een afweging van de betrokken belangen kan er wel toe leiden dat het verlies aan weidevogelgebied slechts aanvaardbaar is wanneer dat verlies op een bepaalde wijze wordt gecompenseerd (ABRvS 17 november 2010 in zaak nr. 201004771/1/M2). Bij het ontbreken van een specifiek wettelijk kader ter zake is het aan de minister om deze afweging te maken. Aan de rechter komt slechts de bevoegdheid toe te beoordelen of de betrokken belangen zodanig evenwichtig zijn afgewogen dat de minister in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen. De minister heeft voor het vaststellen van de compenserende maatregelen voor de weidevogels aansluiting gezocht bij het ter zake door de provincie Zuid-Holland geformuleerde beleid. De opmerking van appellanten dat in de Trajectnota/MER is vermeld dat 'weidevogelhectares dubbel tellen' geeft de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de minister er bij het nemen van het tracébesluit niet voor mocht kiezen om de omvang van het compensatiegebied vast te stellen overeenkomstig het door de provincie Zuid-Holland geformuleerde beleid. In aanmerking genomen dat de A4 wordt aangelegd in een gebied met een hoge weidevogeldichtheid heeft de minister een aantal in het compensatieplan opgenomen voorwaarden gesteld aan de voor compensatie te gebruiken gebieden en aan de hand daarvan er voor gekozen om het weidevogelgebied te compenseren in de polder Oudeland van Strijen in de gemeente Strijen. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat de minister gehouden was het compensatiegebied in Midden-Delfland te zoeken of niet in redelijkheid tot de keuze voor de polder Oudeland van Strijen heeft kunnen komen. Ook deze beroepsgronden falen.

Appellanten voeren verder aan dat in het tracébesluit ten onrechte geen of onvoldoende compenserende maatregelen zijn genomen in verhouding tot de vernietiging dan wel aantasting van het provinciale EHS-gebied Eendenkooi Schipluiden, het in het plangebied aanwezige ganzenfoeragegebied, de rijksbufferzone Midden-Delfland en het Belvédèregebied Mid-

den-Delfland. De Afdeling merkt ook hier op dat het aan de minister is om een afweging te maken in hoeverre het nodig is de nadelige effecten van de aanleg van de A4 voor de natuur te compenseren. Ook deze beroepsgrond faalt dus. Wat het gebiedsbeschermingsregime aangaat voeren appellanten voorts aan dat de daadwerkelijke uitvoering van de compensatie in het tracébesluit onvoldoende is gewaarborgd. De compensatie moet geheel zijn uitgevoerd op het moment van de openstelling van de nieuwe A4. De Afdeling oordeelt – wederom met verwijzing naar haar uitspraak van 17 november 2010 – dat er geen rechtsgrond is die vereist dat de compensatie ten tijde van het nemen van het tracébesluit in detail is uitgewerkt. Evenmin is er voor de minister een gehoudenheid de compensatie op het moment van het openstellen van de aangelegde weg te doen plaatsvinden. Dit gevoegd bij het gegeven dat de minister onbetwist heeft gesteld dat de in het tracébesluit aangewezen gronden voor compensatie reeds in eigendom zijn van de staat, ziet de Afdeling in hetgeen appellanten aanvoeren geen grond voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de uitvoering van de compensatie voldoende is gewaarborgd, waardoor ook deze beroepsgrond faalt.

Dat de compensatiegronden in eigendom zijn van de staat is naar mijn mening nog geen afdoende garantie dat de te treffen compensatiemaatregelen ook daadwerkelijk getroffen zullen worden. De eisen die aan de compensatieplicht ingevolge artikel 6, lid 4, Habitatrichtlijn worden gesteld zijn dat de te treffen maatregelen functioneel zijn en bijtijds worden getroffen. Bijtijds houdt in dat zodra de natuurwaarden worden aangetast deze elders gecompenseerd zijn, zodat de compensatiegebieden de functie van de verloren gegane delen van het Natura 2000-gebied ook daadwerkelijk kunnen overnemen. Bij het nemen van het Tracébesluit is er echter nog geen schop in de grond gegaan en is er dus ook nog geen schade aangericht. In de realisatiefase zal overigens wel met de eis van bijtijds/functionele compensatie rekening moeten worden gehouden en zal in een aantal gevallen reeds in een vroeg stadium met de effectuering van de compensatiemaatregelen begonnen moeten worden. Bij het openstellen van de aangelegde weg – en dus na realisering van de bouwwerk-

zaamheden – moeten de eventuele aangetaste natuurwaarden echter gecompenseerd zijn. Hiermee rekening houdende kan ik het oordeel 'Evenmin is er voor de minister een gehoudenheid de compensatie op het moment van het openstellen van de aangelegde weg te doen plaatsvinden' (r.o. 2.47.1) niet plaatsen.

Dan volgt het soortenbeschermingsregime. Appellanten betogen dat niet vaststaat dat voor de uitvoering van het tracébesluit ontheffing van de Flora- en faunawet (Ffw) kan worden verleend. Deze ontheffing is volgens hen nodig in verband met de aanwezigheid van verschillende soorten vogels, grondgebonden zoogdieren en vleermuizen. Ze voeren aan dat in het flora- en fauna onderzoek onvoldoende is onderzocht in welke mate deze dieren schade zullen ondervinden. De Afdeling wijst in dit verband nog eens op de bekende scheiding der sporen. Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat de Afdeling in dergelijke gevallen in het ruimtelijke ordeningspoot doorverwijst naar het natuurspoot. Vragen of voor de uitvoering van het tracébesluit ten aanzien van de in het gebied aanwezige soorten een vrijstelling geldt, dan wel ontheffing krachtens de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, dienen aan de orde te komen in een procedure op grond van de Ffw. Dit laat volgens de Afdeling echter onverlet dat de minister het tracébesluit niet mocht nemen, indien en voor zover op voorhand viel aan te nemen dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van dat besluit in de weg stond.

Ten behoeve van het tracébesluit is onderzoek verricht, zoals voorgeschreven in de Natuurtoets, naar de mogelijke gevolgen van de aanleg van de A4 op de aanwezige flora- en fauna. Volgens deze toets zullen met de beschreven mitigerende maatregelen geen ontheffingen krachtens de Ffw nodig zijn. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat het flora- en faunaonderzoek zodanige gebreken of leemten vertoont dat de minister zich hierop niet had mogen baseren. Hetgeen zij aanvoeren geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de Ffw niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het tracébesluit in de weg staat. Ook deze beroepsgrond faalt.

Alle beroepen, voor zover ontvankelijk, zijn in deze zaak ongegrond verklaard, zodat het Tracébesluit onherroepelijk is en Rijkswaterstaat met de aanleg van deze (slechts zeven kilometer lange) weg kan beginnen.

Zijlmans

NOOT

Milieu-effectrapportage

Als gevolg van artikel 1.11 Chw vindt de discussie over alternatieven in deze zaak buiten het MER plaats. Met andere woorden, het gaat niet zozeer om de vraag of alle redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven zijn beschreven zoals ten tijde van het besluit in artikel 7.10 Wm (oud) was te vinden en thans in artikel 7.23 Wm. Artikel 1.11 Chw in verbinding met artikel 1.1, tweede lid, en bijlage II, onder E, sub 5, Chw regelt namelijk dat dit artikel niet van toepassing is op het onderhavige tracébesluit. Dit betekent niet dat in de afweging over de keuze voor het tracé geen aandacht moet worden besteed aan alternatieven, noch dat deze afweging niet kan worden getoetst door de bestuursrechter. Ten aanzien van het betoog van appellanten dat in het opgestelde MER onvoldoende alternatieven zijn beschreven, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar deze overwegingen dat de toepasselijke wettelijke bepalingen niet verplichten tot het beschrijven van alternatieven in het aan de orde zijnde MER. De alternatievenweging is dus onderdeel van de voor het tracébesluit benodigde afweging en is daarom gelijk aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 2 maart 2011 (over de A1 't Gooi), zoals door mij geannoteerd, zie «JM» 2011/68. Naar die annotatie zij in eerste instantie verwezen. Aanvullend hierop kan over m.e.r. nog het volgende worden gezegd.

Dat de Afdeling tot de conclusie komt dat niet eerst een plan-m.e.r. nodig is voordat een project-m.e.r. wordt doorlopen, raakt de problematiek zoals in de uitspraak over Afvalverwerking Haps naar voren komt (ABRvS 29 december 2010, zaaknr. 200904433/1/R3, «JM» 2011/34; ik verwijs hiervoor graag naar de annotatie van Hoevenaars). Opvallend is trouwens de aanstaande integrale wijziging van de Tracéwet waarin conform het advies van de Commissie Elverding

(‘Sneller en beter’) van april 2008, ervan wordt uitgegaan dat vóór een tracé wordt uitgewerkt in een tracébesluit in beginsel eerst een structuurvisie moet worden vastgesteld waarvoor een plan-m.e.r. wordt doorlopen (Kamerstuk 32 377, zoals thans bij de Eerste Kamer in behandeling is).

Ook verder toetsend aan de Europese regels voldoet de procedure volgens de Afdeling bestuursrechtspraak. Immers, zo concludeert de Afdeling, een vergunning voor een concreet project, is uit de aard der zaak geen plan dat een kader vormt voor het verlenen van zo'n vergunning. Het tracébesluit is dus geen plan in de zin van de SMB-richtlijn. Hoewel de Afdeling sterk lijkt te redeneren vanuit de duiding door de Nederlandse wetgever en het plaatsen van het tracébesluit in kolom 4 van Onderdelen C en D van het Besluit mer (en niet in kolom 3) en mijns inziens een inhoudelijke toets had moeten plaatsvinden (wat is nou daadwerkelijk de aard van het besluit zelf), is de conclusie juist. Het tracébesluit is het ‘schop in de grond’-besluit en daarmee een typische ‘vergunning’.

Van belang is tot slot nog het volgende. De reparatiewetgeving (Veegwet, Kamerstuk 32 588) voor de Chw, zoals dat inmiddels bij de Eerste Kamer ligt, voegt aan artikel 1.11 Chw mijns inziens terecht toe dat in het MER wel een schets van voornaamste alternatieven moet zijn opgenomen. Zie hierover ook de annotatie van Jesse in M en R 2011, nr. 133 over de uitspraak van het Europese Hof van 24 maart 2011, nr. C-435/09 (zoals ook al geannoteerd door Hoevenaars in «JM» 2011/61).

Van Velsen